

## 環境政策としての「エコタウン事業」に関する研究

—「循環型社会」と「資源循環社会」をめぐる—※

田 口 正 己※※

### 目 次

- 1 プロローグー「環境の世紀」へ
- 2 「公害列島」から「エコタウン事業」へ
- 3 経済官庁主導の「エコタウン事業」ー「ゼロ・エミッション構想」との関連
- 4 環境政策としての「エコタウン事業」ー「循環型社会」の構築をめぐる攻防
- 5 「エコタウン事業」と環境産業ー産業再生・地域再生
  - (1) 川崎市の「エコタウン事業」
  - (2) 北九州市の「エコタウン事業」
  - (3) 香川県直島町の「エコタウン事業」……………以上、本号
  - (4) 宮城県鶯沢町（現栗原市）の「エコタウン事業」……………以下、次号
  - (5) 大牟田市の「エコタウン事業」
  - (6) 水俣市の「エコタウン事業」
  - (7) 飯田市の「エコタウン事業」
- 6 エピローグー「資源循環社会」から「循環型社会」へ

### 1 プロローグー「環境の世紀」へ

来るべき21世紀は「環境の世紀」である，環境原則がすべてに優先される環境重視の世紀，こうした歴史認識や捉え方が地球規模において急浮上するのは20世紀末である。深刻化の一途をたどる目前の環境問題に目隠しを迫るかのようにより、「環境の世紀」の到来を期待する論調は世紀末に近づくにつれて高揚かつ増幅してきた。その一方，来るべき「環境の世紀」を意識し，先取りするかのごとく，あるいは論調に迎合し，演出した行政課題や事業計画，商品企画

---

※Studies on “Eco-Town Project” as Environment Policy-Closed-Loop Society and Recycling-Oriented Society

※※Masami TAGUCHI 立正大学社会福祉学部社会福祉学科教授

キーワード：エコタウン事業，循環型社会，資源循環社会，環境政策

や販売戦略などが相次いで打ち出され、浮上している。経済官庁である通産省（現在の経済産業省）が環境行政や廃棄物行政を所管する環境庁や厚生省（以下、厚生省とする。現在の環境省）の協力を取りつけ、連携事業として創設した「エコタウン事業」もその1つである。

なぜ、通産省は世紀末の1997年に「エコタウン事業」を創設したのか。しかも、戦後、通産省は経済界や産業界や大企業の最大の指南役として「経済大国化」や「生産大国化」を演出・推進し、この間一貫して経済原則優先・環境原則軽視の企業活動にお墨付きを与えてきた。高度経済成長期以降、ごみ大量化・多様化等環境汚染等の原因の醸成を許容してきた通産省は、「経済の世紀」の終焉を目前に環境の産業化や事業化を政策課題として取り上げ、「エコタウン事業」を創設している。経済官庁が「環境の世紀」を目前に「エコタウン事業」を創設した真意はどこにあるのか。1992年に開催された「地球サミット」の成果・合意を受けて制定・策定された「環境基本法」や「環境基本計画」が、理念や政策として呈示した「循環型社会」の視点、環境重視派の住民や環境団体、あるいはごみ行政や環境行政の関係者が、ごみ問題を含む環境問題の解決に不可欠な視点や政策であるとして導入を強く要請し、かつ期待してきた「拡大生産者責任の視点」を基軸に見据えた「循環型社会」構築の思想・理念や政策的処方箋と、どのように整合し、あるいはどのように整合しないのか、改めて検討する必要がある。

そこで、ここでは以下の3点について検討したい。

1つは、通産省が「環境の世紀」を目前にした1997年に「エコタウン事業」を創設したねらいについてである。

2つは、「エコタウン事業」の地域認定にいち早く反応を示したのは、認定第1号の川崎市を筆頭に北九州市、飯田市、宮城県鶯沢町（現栗原市）、水俣市、釜石市など全国的に名の知れた企業都市・企業城下町である。これらの企業都市・企業城下町が「エコタウン事業」の地域認定に名乗りを上げた背景に何があるのかである。

3つは、90年代に環境政策や廃棄物法制度として導入が期待された「循環型社会」構築の視点と「エコタウン事業」の創設がどのような関わりがあるのか、政策的整合性が認められるのかどうかである。

周知のように、ドイツなど環境先進国の環境政策や廃棄物法制度の影響を受けて、厚生省や環境庁などの省庁は80年代後半以降の、とくに80年代末における調査・検討を経て、90年末に答申や報告書を相次いで発表している。以来、「循環型社会」構築（「リサイクル社会」形成）がごみ問題の解決に不可欠である旨の期待が急速かつ全国的に高まってきた。この期待を大いに後押ししたのが1992年に開催された「地球サミット」である。「地球サミット」の合意等を経て、わが国は急ぎょ、それ以前の「公害対策基本法」を全面的に改正し、新たに「環境基本法」を制定し、「環境基本計画」を策定している。こうした地球規模における状況が「循環型社会」の構築や「拡大生産者責任の視点」の重要性を改めて認識させる、「循環型社会」構築の流れを加速し、定着させた。

だが、わが国は90年代において、環境政策や廃棄物法制度として「大量廃棄型社会」との決

別、「拡大生産者責任の視点」を前提とする「循環型社会」の構築を選択・導入せず、期待を裏切ってきた。1991年の「再生資源の利用の促進に関する法律」（「リサイクル法」）の制定や「ごみ有料制」の導入、1995年の「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」（「容器包装リサイクル法」）、1998年の「特定家庭用機器再商品化法」（「家電リサイクル法」）の制定などを通じて廃棄物法制度として「リサイクルの推進」を選択し、期待された「循環型社会」の構築を「循環資源社会」の形成にすり替えている。そして「経済の世紀」の終焉・決別、「環境の世紀」への期待が大きく膨らんでいるときに、経済官庁は環境の産業化や事業化を謳った「エコタウン事業」を創設したのである。「エコタウン事業」の創設の意味をどのように評価すべきか、「環境の世紀」に対する経済官庁の挑発的な行為として評価すべきかどうか、以下、検討したい。

## 2 「公害列島」から「エコタウン事業」へ

通産省が「エコタウン事業」を創設したのは「環境の世紀」が目前に迫った1997年である。この時期こそはバブル崩壊を契機におちいった経済不況が底なし沼の状況を呈し、かつ長期化し、これに原因して地域経済が疲弊し、不況克服のメドがつかず、閉塞感が重く漂っていた時期である。かつ「経済の世紀」終焉の前夜であった。

このため、高度経済成長期以降、わが国が国是として選択した「経済大国化」や「生産大国化」を先導する基幹産業・業種の、鉄鋼や石油化学などに代表される重厚長大型・素材供給型の大企業や事業所が集積する川崎市や北九州市や千葉市の臨海部も深刻な不況に遭遇してきた。これに対して、大企業は不況の克服や企業防衛を優先し、域内の老朽かつ非効率な事業所を国内他地域に移転し、あるいは海外移転を展開してきた。この結果、臨海部では工業団地のスクラップ化や空地化が現出し、地域経済の空洞化が急速に進行している。これに原因して川崎市や北九州市など企業都市や企業城下町では、大企業や関連企業などの移転によって市税等の少なからずを占めてきた企業や従業員が固定資産税や住民税等として納付する税金が大幅に落ち込み、歳入欠陥も現出している。

このことは企業都市や企業城下町の脆弱さを物語るが、くわえて大企業等の移転や従業員の大量の転出等に原因して、地域の産業や商業等の経済機能が空洞化し、衰退し、社会経済的な地盤沈下現象を現出している。特定の企業が地域を開拓し、以来、地域史の運命を共有してきた北九州市、釜石市、大牟田市、水俣市、直島町、鷺沢町などの企業都市や企業城下町では主力企業や関連企業が企業の論理によって事業所の規模を縮小し、この影響で地域経済や自治体行財政が大きな、あるいは決定的な影響やダメージを受けている。川崎市、千葉市、飯田市、神戸市、富山・高岡地区、岐阜市などは税金の落ち込みに歯止めをかけ、歳入源の確保や財政基盤の再構築のため、空洞化や空地化した臨海地域などの工場用地に新たな企業や事業所を誘致するか、新たな産業を起こすなど、産業再生や経済再生を通じて地域再生や地域振興を図

り、自治体行財政の再建に結びつける必要があった。「経済の世紀」終焉の前夜、「環境の世紀」が目前に迫った1997年に経済官庁を「エコタウン事業」の創設に駆り立てた背景には、川崎市や北九州市や大牟田市などの企業都市や企業城下町、あるいは代表的な工業都市が抱える、以上のような地域・自治体の社会経済的・行財政的な事情、大企業や関連企業が事業所を撤退した後に空地化した広大な社有地をどのように有効に利用するのか、をめぐる企業側の要請や思惑がある。

周知のように、経済大国や生産大国であるわが国は希有の廃棄物大国であり、多様な環境問題が多発する国である。戦前以来の産業公害を引き継ぐ一方、戦後経済の復興を背景に新たな産業公害が浮上し、以来、環境問題を先導してきた。産業公害は高度経済成長期以降、拡大と深刻化の一途をたどってきた。くわえて、高度経済成長期には「大量廃棄型社会」や「使い捨てライフスタイル」の成立・定着などを背景に新たな多様な公害・環境問題が浮上し、やがて公害・環境問題の主役に躍り出ている。都市公害や生活公害として捉えられる新たな環境問題である。

足尾鉬毒事件に代表され、象徴される産業公害は、企業等が経済原則・営利原則を優先し、環境原則を無視して強行される生産活動に起因して発生してきた。戦後、重厚長大型・素材供給型などの大企業が生産活動を取り戻し、本格化させるなかで、産業公害も再発し、拡大の一途をたどっているが、多様な産業公害が全面化し、拡大の一途をたどるのは高度経済成長期以降である。国是として「経済大国化」「生産大国化」の途を選択し、先進国に「追いつき」「追い越す」目標実現のため、「拠点開発方式」や「巨大開発方式」などの開発手法を駆使して列島各地で工業化・産業化を展開してきた。このもとで産業公害などの環境問題が全国各地で全面化し、深刻化している。高度経済成長期への突入と時を同じくして、産業公害は水俣病や四日市公害、新潟水俣病、イタイイタイ病などとして表面化し、そのすべては「公害裁判」に発展している。さらに高度経済成長期以降、わが国が掲げた欧米先進国に「追いつき」「追い越す」目標を「経済大国化」や「生産大国化」によって実現すべく全国総合開発計画や経済社会発展計画、あるいは新産業都市建設促進法などの開発促進法を相次いで制定・策定し、「拠点開発方式」や「巨大開発方式」を通じて全国各地に大規模生産拠点を新たに造成・整備し、企業を誘致するなど、列島規模の工業化・産業化を強力に推進してきた。その一方、大都市圏・大規模生産拠点間や大都市圏・地方間などの時間短縮や物流の効率化を図るべく新幹線や高速道路や空港などの高速交通ネットワークを建設・整備し、大都市化や「地方の都市化」を推進・展開してきた。

この結果、わが国は経済や生産の規模において、欧米先進国に「追いつき」「追い越す」目標を実現するにいたるが、その過程で、企業都市や企業城下町などに代表される戦前以来の工業都市や、戦後とくに高度経済成長期以降、工業都市や産業都市として新たに誕生し、発展を遂げた地方の都市などで、古典的な環境汚染である産業公害が相次いで噴出・激化している。その一方、新たな環境汚染や環境問題というべき多様な都市公害や生活公害が都市部でいち早

く、集中的に発生し、多発し、深刻化の様相を呈している。大都市圏の拡大や膨張、郊外化の進展や「地方の都市化」に促されるように、新しい公害は郊外地域や地方都市に拡大し、現在にいたっている。都市公害や生活公害は「集積の不利益」や「集積のリスク」として噴出・激化する場合が多い。このため、都市公害や生活公害が典型的・集中的に発生し、かつ深刻な様相を呈するのは、大都市や地方中核都市、あるいは大都市近郊地域においてである。いわゆる生産・経済機能や人口などの機能が過度に集積・集中する都市地域においてである。自動車の排ガス、合成洗剤、多様かつ大量の廃棄物など環境汚染や環境問題を引き起こす要因、汚染源や汚染物質・原因物質は多様であるが、その基底や背景には経済原則を優先し、環境原則を軽視・無視する企業などの経済活動がある。

その一方、生活公害の代名詞というべき廃棄物問題などは、高度経済成長期以降の急激な産業化・工業化・都市化によって、わが国が有史以来、長期にわたって維持してきた日本型の伝統的な「循環型社会」を形作ってきた「都市と農村の有機的な関係性」、「自給自足型自然経済」や「農村的ライフスタイル」が全面的に突き崩され、代わって浮上した「大量廃棄型社会」や「都市的ライフスタイル」「使い捨てライフスタイル」が瞬く間に成立・定着し、列島規模で普及し、地域や暮らしを支配するようになった構造変化や状況変化によって醸成されてきた。都市公害や生活公害の特徴は産業公害と違って、環境汚染等の被害者は主として地域住民である。その住民が自動車の運転や乗客として、廃棄物を排出する住民・生活者として、合成洗剤の使用者として、新幹線や高速道路や飛行機など高速交通機関の利用者として、大気汚染や水質汚濁、騒音や振動、悪臭や不衛生などの都市公害や生活公害の加害者にもなる、いわゆる「被害者が加害者でもある」という被害と加害の社会関係にある。

産業公害は戦後経済の復興と併行して再浮上し、「経済大国化」や「生産大国化」のもとで全国各地に拡散してきた。新たに表面化した多様な都市公害や生活公害は、以来、多発と激化の一途をたどり、地域住民の健康を侵害し、生態系を破壊し、生物の棲息環境を侵害し、棲息・生存権を収奪してきた。その深刻さは産業公害の場合と同じく、都市公害や生活公害に原因する環境破壊や健康被害の多くが「公害裁判」に発展してきたことに示されている。このため、厚生省や環境庁は公害対策に本格的に乗り出す必要に迫られてきた。1967年には「公害対策基本法」を制定し、1970年には「公害紛争処理法」を制定している。同年末に開催された臨時国会、いわゆる「公害国会」において、「農用地の土壌の汚染防止等に関する法律」「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律」「公害防止事業費事業者負担法」「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃棄物処理法」という）「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律」など公害関連法を新たに制定している。その一方、「公害対策基本法」を改正し、悪名高き「経済調和条項」を削除するなど、公害対策関係14本の法律を制定あるいは改正している。1971年には環境行政の一元化を期待して環境庁（総理府の外局）を新設している。こうした環境法制度の整備や環境庁の新設にもかかわらず、列島規模の公害・環境問題は終息していない。法制度の整備や環境庁設置を嘲笑うごとく、産業公害や都市公害・生活公害は多発と深刻化の一途を

たどっている<sup>(注1)</sup>。

以下、廃棄物・ごみの処理等に原因する問題、いわゆるごみ問題に限定して検討する。ごみ問題は典型的な生活公害であるが、ごみ行政の関係者や地域住民に驚愕をもってその浮上が認識されるのは、皮肉なことに「廃棄物処理法」制定以降である。「経済大国化」「生産大国化」の政治課題が現実味を帯び、欧米先進国に「追いつき」「追い越す」国家目標の実現が具体化に向けて大きく動き出すなかで、企業は「大量廃棄型社会」を基礎に経済原則・営利原則を優先し、環境原則を無視し、利益の最大化に最適な製品を続々企画・開発し、生産・輸入・販売に狂奔している。一方、住民や従業者は「都市的生活様式」や「使い捨てライフスタイル」を維持する必要に迫られ、多様な製品を量販店などで買い入れ、家庭や事業所等に持ち込み、生活資料等として使用し、利便等として享受した後に家庭廃棄物や事業系一般廃棄物として捨て・排出する、こうして発生した多様かつ大量のごみの処理等に原因して現出し、深刻化の一途をたどってきたのが、ごみ問題である。ごみ問題が衝撃的な社会的事件として急浮上したのは、周知のように、東京都知事が1971年に打ち出した「ごみ非常事態宣言」である、東京の「ごみ戦争」である。

ところが、「ごみ非常事態宣言」と引き続く「ごみ戦争」は、東京都（区部）だけでは終息せず、70年代には町田市や沼津市や広島市などが相次いで「ごみ非常事態」を宣言している。市町村が「ごみ非常事態宣言」を發表することで、事態の深刻さを逆に煽り、危機感を募らせ、行政ペースで事態の乗り切りを画策する市町村はその後も相次いでいる。90年代には大都市だけでも千葉市、岡山市、川崎市、名古屋市などが「ごみ非常事態」を宣言している。一般廃棄物の処理に原因するごみ問題は、ごみ大量化・多様化を背景に70年代、80年代、90年代と深刻化と全国化の一途をたどり、「環境の世紀」に突入した現在も基本的には解決していない。一般廃棄物の主に「施設処理」に原因して表面化したごみ問題の多くは、紛争に発展し、その一部は法廷に持ち込まれている。70年代後半には産業廃棄物の不法投棄や「施設処理」に原因する、いわゆる産廃問題が表面化し、急増し、多くは長期の紛争に発展している。一般廃棄物の「施設処理」、産業廃棄物の不法投棄や「施設処理」に原因して「ごみ非常事態」や「ごみ戦争」「ごみ紛争」の様相を呈している。以来、ごみ問題は多発と深刻化と全国化の様相を呈しつつ世紀末を迎え、「環境の世紀」に突入し、現在にいたっている。

それでは何がごみ問題の深刻化・全国化を促してきたのか。高度経済成長期以降の「経済大国化」や「生産大国化」が一般廃棄物や産業廃棄物の大量化・多様化を醸成し、促したことは、自明であるが、これだけで列島規模化し、深刻化し、紛争に発展し、長期化したごみ問題のすべてが説明できるわけではない。「大量廃棄型社会」や「使い捨てライフスタイル」が多様かつ大量のごみを供給し続けることが決定的要因であることは否定できないが、同じ程度に「廃棄物処理法」が基本原則として定めた、一般廃棄物について市町村、産業廃棄物について排出事業者（や産廃業者）に課した「適正処理原則」や「域内処理原則」「越境搬送禁止原則」などの基本原則を遵守してこなかったことは重大で、見逃せない。くわえて、市町村や事業者

が多様かつ大量のごみを焼却施設や破碎施設や最終処分場で機械的に処理・処分する、いわゆる機械的な「施設処理」の向き合い方、「施設主義」の対応もごみ問題の深刻化・長期化、「ごみ紛争」化に大いに荷担している。

とくに80年代末以降、現在にいたる「紛争列島」化が示すごみ問題の列島規模化は、市町村や排出事業者や処理業者が「域内処理原則」を遵守せず、一般廃棄物や産業廃棄物を域外に「越境搬送」し、しかも「適正処理原則」を無視して安易に施設で処理・処分する「施設主義」を受け入れ、ごみ質を考慮せず、無原則的に施設で処理・処分する「施設処理」を選択し、強行してきた帰結である。ごみ問題の列島規模化や「ごみ紛争」の全国化は、80年代末にはすでに顕在化し、かつ十分予測できたことであった。厚生省や環境庁、市町村や排出事業者は「廃棄物処理法」が定める基本原則を遵守せず、くわえて適切な措置や対応を講じてこなかったことが大いに影響している。厚生省に関していえば、深刻な状況を目前にしつつ「廃棄物処理法」改正の際に現実的で効果的な打開策を打ち出してこなかったことが重大である。こうした落ち度の積み重ねが90年代における一般廃棄物や産業廃棄物の「施設処理」や不法投棄等に起因する深刻な「ごみ紛争」である。

顕在化したごみ問題の列島規模化や「紛争列島」化の兆候を受けて、わが国が90年代にどのような廃棄物法制度や政策的措置を講じてきたかが問題である。詳論は避けるが、講じてきた法制度や政策的措置としては、以下が代表的である。90年代に打ち出してきた法制度や政策の大半は、厚生省や環境庁や通産省、経済界や全国市長会や東京都など政令指定都市等が90年末に相次いで発表した答申等に示されている。1991年には「再生資源の利用の促進に関する法律」（「リサイクル法」）を制定し、半年後の「廃棄物処理法」の改正では、第1条に新たに「廃棄物の排出の抑制」や「廃棄物の適正な分別、保管」の文言・視点を導入し、第2条に「特別管理一般廃棄物」や「特別管理産業廃棄物」という新たな範疇を追加している。「廃棄物の適正処理」を軸とするこれまでの廃棄物法制度や政策に新たに「リサイクル推進の視点」を導入している。以来、廃棄物法制度や対応は「廃棄物の適正処理」と「リサイクルの推進」の2軸で展開している。そのじつ「廃棄物の適正処理」を押しつけ、「リサイクルの推進」が廃棄物法制度や対応の基軸を占めている。

厚生省や環境庁は80年代末以降、気心の知れた研究者を動員し、環境政策としての「経済的手法」について検討している。その結果を90年代前半に答申等として発表し、市町村等に対して「ごみ有料制」の導入を強力に働きかけている。「ごみ有料制」には「リサイクルの推進」が期待でき、減量化効果が期待できる、として市町村等に導入を誘導している。1995年には「容器包装リサイクル法」、1998年には「家電リサイクル法」、2000年には「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」（「建設リサイクル法」）、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」（「食品リサイクル法」）などを制定している。2002年には「使用済み自動車の再資源化等に関する法律」（「自動車リサイクル法」）を制定するなど個別「リサイクル法」を相次いで制定している。これも基本的には「廃棄物の適正処理」ではなく「リサイクル推進の視点」を打

ち出したものである。もちろん、周知のように、2000年には個別「リサイクル法」とは標題が好対照の、魅力的な法律名を冠した「循環型社会形成推進基本法」を制定している。この法律については提案自体が促成的で、かつ審議時間を十分確保せず、審議未了の状態で見切り発車的に制定を強行したとする酷評がある。その意味でもいわく付きの法律である。しかも、条文が示すように、実態は「リサイクルの推進」に照準を当てた「資源循環」を推進する法律である。法律名が示すような「循環型社会形成推進」を目指す法律では決していない。

その意味では「ごみ有料制」の導入に発端し、「容器包装リサイクル法」など個別「リサイクル法」の制定を経て「循環型社会形成推進基本法」の制定にいたるわが国の90年代の廃棄物法制度や環境政策は、地球規模で進行する地球温暖化や深刻な生物多様性の問題など地球規模の環境問題について議論し、打開の途を探るべく1992年に開催された「環境と開発に関する国連会議」（いわゆる「地球サミット」や「リオ会議」）において合意された成果を受け、わが国が翌1993年に制定した「環境基本法」（実際は「公害対策基本法」を改正）や1994年策定の「環境基本計画」が示す理念や方策とも基本的に整合していないし、継承や発展からも逸脱している。

周知のように、「地球サミット」の影響をまともに受ける形で制定・策定された「環境基本法」や「環境基本計画」には「循環型社会」構築の理念が文言とともに散りばめられている。当時の地球規模の環境状況や環境思想・環境政策の形成を主導するドイツやEUなど環境先進国の動向を反映し、ごみ処理に伴う問題を含む地球規模や国内の環境問題の解決には、社会経済システムを「大量廃棄型」から「循環型」に転換し、「循環型社会」を構築することが不可避である、環境問題の源泉である「大量廃棄型社会」の存続はもはや許されない、こうした理念や視点を「環境基本法」や「環境基本計画」は条文等を通じて示している。「環境基本法」や「環境基本計画」を通じて「地球サミット」における熱い議論と到達点を読み取る場合、実現されるべき「循環型社会」の構築は、環境問題の源泉に横たわる「大量廃棄型社会」、ごみ問題に関していえば、ごみ大量化・多様化を醸成する「大量廃棄型社会」や「使い捨てライフスタイル」との決別を意味するが、併せてそれは企業等の経済活動に対し、「生産者が、その生産した製品が使用され、廃棄された後においても、当該製品の適正なリサイクルや処分について物理的又は財政的に一定の責任を負う」（環境省『平成18年循環型社会白書』）、いわゆる「拡大生産者責任」（EPR=Extended Producer Responsibility）の視点の導入を度外視することはできない。

ところが、前述のように、90年代の「ごみ有料制」の導入、95年の「容器リサイクル法」に始まる個別「リサイクル法」の制定、90年代後半に急浮上し、全国に発展したごみ焼却施設や最終処分場の施設内や周辺で表面化し、深刻化したダイオキシン類問題の対策として、厚生省や環境庁が打ち出した焼却施設の大型化やハイテク化、あるいは固形燃料化施設やエコセメント施設や灰溶融炉等、いわゆる新「施設処理」の導入は、「拡大生産者責任の視点」にもとづく「循環型社会」構築の理念や対応とは、明らかに矛盾し、逆行している。しかも、時期を同じ



くして浮上してきたのが「エコタウン事業」の創設である。「経済の世紀」終焉の前夜、目前に迫った21世紀を「環境の世紀」として売り出す必要があればあるほど、地球規模の環境の危機的な状況やわが国の深刻な環境状況を受けて、経済官庁である通産省がごみ行政を所管する厚生省を引きずり込み、協力を得て、連携事業として創設したのが「エコタウン事業」である。

### 3 エコ官庁主導の「エコタウン事業」―「ゼロ・エミッション構想」との関連

通産省は「環境の世紀」を目前にした1997年に厚生省の協力を得て、連携事業として「エコタウン事業」を創設している。経済産業省と環境省が2000年にこの事業を引き継ぎ、事業規模を大幅に拡大している。ごみ行政を所管する厚生省や環境省の協力を得て、創設しているが、「エコタウン事業」の主役はあくまでも最大の経済官庁である通産省であり、経済産業省である。監督官庁や指導官庁として企業の生産・輸入・販売等の事業への関わりを通じて、結果的にごみ大量化・多様化に深く関わってきた通産省や経済産業省が創設し、実際主導してきた「エコタウン事業」である。経済官庁が「エコタウン事業」の創設に関わるということは何を意味するのか。

ちなみに、通産省や産業経済省は「エコタウン事業」について「ゼロ・エミッション構想」(Zero emissions Initiative)を21世紀に向けた新たな環境まちづくり計画に発展させた事業として捉え、事業の目的として以下の2点をあげている。

1つは、個々の地域におけるこれまでの産業蓄積を生かし、環境産業に結びつけ、環境産業を振興させること。

他の1つは、地域における「資源循環型社会」の構築を目指す産業、公共部門、消費者を包含した総合的な「環境調和型システム」を構築すること。

「エコタウン事業」を「ゼロ・エミッション構想を地域における環境調和型経済社会形成のための基本構想」<sup>(注2)</sup>や「すべての廃棄物を他の産業分野の原料とし、廃棄物をゼロにする『ゼロ・エミッション構想』の実現を目指し、地域の独自性を踏まえつつ、個々の地域におけるこれまでの産業集積を活かした環境産業の振興を通じて、地域振興と循環型社会の形成に資する」事業<sup>(注3)</sup>などとして捉えている。

以上の「エコタウン事業」創設の経緯や背景が示すように、「エコタウン事業」の創設には経済官庁(通産省・経済産業省)とごみ行政所管官庁(厚生省・環境省)が同じく支援してきた「ゼロ・エミッション」の理念・考え方や「ゼロ・エミッション構想」が大いに関わっている。「ゼロ・エミッション構想」とは「ある産業から出るすべての廃棄物を新たに他の分野の原料として活用し、あらゆる廃棄物をゼロにすることをめざすことで資源循環型の産業社会の形成をめざす構想」<sup>(注4)</sup>、「具体的には、投入される生産要素はすべて使い切られる、投入要素はすべて最終的に製品に活用されるか、あるいは他の産業のための付加価値の高い原料となる、すなわち、総投入量＝総生産量を極限の目標とするため、廃棄物は究極的には発生しないことをめ

ざす。このため、廃棄物処理に伴い発生する温室効果ガスの削減につながるなど、ゼロ・エミッション構想は、単なるリサイクルによる資源の有効利用にとどまらず、環境負荷の低減にも大きな貢献をなすものであり、さらに、リサイクルの際に発生する余熱利用による暖房や給湯、ゴミの固形燃料化などエネルギー化による省エネルギーにも資する」事業である<sup>(注4)</sup>。以下、述べるように、「ゼロ・エミッション」や「ゼロ・エミッション構想」は90年代半ばに提起・提唱され、産業界や経済界や個別企業等は「環境の世紀」においてごみ大量化・多様化に抑制効果が期待できる政策的処方箋として期待している。

「ゼロ・エミッション構想」の基礎にある「ゼロ・エミッション」(Zero Emission)は基本的には「ごみゼロ」を意味するが、以下の理念や考え方、あるいは目標が示すように、企業や工場内や事業所内における「ごみゼロ」の状態を示すだけではない。「本来は、工業団地のようなある地域や社会という広範な範囲での産業連鎖（自工場の廃棄物を他工場で資源として使うという循環システム）を伴った『廃棄物ゼロ』をあらわしており、個別企業あるいは個別工場の『廃棄物ゼロ』を意味するものではない」旨の考え方が示すように<sup>(注5)</sup>、単に個別の企業や工場がごみを出さず、「ごみゼロ」を実現するというだけではない。ごみを出さない経済社会や地域社会を意味するものとして捉えられている。そのじつ「ある産業から出るすべての廃棄物を新たに他の分野の原料として活用することで産業連関の輪をつくり、廃棄物をゼロにしようとする考え」<sup>(注6)</sup>や「ある産業から排出される廃棄物を再利用することで、廃棄物のない社会をめざす理念であり、今後われわれ人類がめざすべき循環型社会システムを構築するための理念」として「ゼロ・エミッション」を捉えている。識者によっては「人間が排出するすべてのものを、人間を含む自然界の物質循環システムのなかで、資源として活用し、廃棄物をゼロに近づけようとする方法」として「ゼロ・エミッション」を捉えている。資源を有効に使い、廃棄物を徹底的に資源化し、動脈産業と静脈産業の区別がない、したがって、廃棄物・ごみという概念も存在しない、日本列島自体が完全な循環型社会であった江戸時代を「ゼロ・エミッション」が実現した社会として評価する捉え方もある<sup>(注7)</sup>。

ところで、こうした「ゼロ・エミッション」の理念や考え方が浮上するきっかけをつくったのは、東京に本部を置く国連大学であるといわれている。具体的には国連大学が1994年に「ゼロ・エミッション研究構想」を提唱し、翌1995年に開催した「第1回ゼロエミッション世界会議」(Zero emissions Research Initiative)において、「ゼロ・エミッション」の理念や考え方を世界に向けて提起・提唱し、情報発信したことに発端している<sup>(注8)</sup>。国連大学は「ゼロ・エミッション研究構想」において、「ゼロ・エミッション」の実践活動の例示として、1)「ある企業の廃棄物を他の企業が原材料として活用できる新しい産業集団の構築」、2)「産業界に応用可能な自然現象の仕組みを取り入れた革新的な技術開発」、3)「毒性の高い物質を原料としている製造工程の見直し」をあげ、その一方、「ゼロ・エミッション」を実現する手法として、1)「製品に対して投入する資源の最小化と生産の最大化」、2)「排出－投入モデルの検討－排出された廃棄物を資源として活用できる相手の発見」、3)「排出－投入モデルを組み合わせた

産業クラスターの構築—産業クラスターの適切な規模、産業業種の検討」、4)「効果的かつ経済的な排出一投入関係を実現するための技術革新」、5)「以上を支援する政府の産業政府—行政、企業、大学の共同による取り組み」をあげ、「ごみゼロ工場」や「ゼロ・エミッション工場」を実現するための道筋を示している<sup>(注9)</sup>。もちろん、国連大学は「ゼロ・エミッション構想」を「ごみゼロ工場」や「ゼロ・エミッション工場」に矮小化しているわけではないし、「ごみゼロ工場」などの実現によって完結・完成するとも考えていない。目指しているのは「ごみゼロ」を実現する経済社会や地域社会の構築である。いわゆる「資源循環社会」や「資源循環地域社会」の構築を目標にしている。

前述のように、「エコタウン事業」は「ゼロ・エミッション構想」にもとづき、「ゼロ・エミッション」の推進に結びつく「21世紀に向けた新たな環境まちづくり計画」として、経済官庁・通産省が企画・主導し、創設されている。経済官庁がこの時期、なぜ環境を意識し、どのような環境事業や環境産業を想定し、何のために、あえて「エコタウン事業」を創設したのかは、通産省や産業経済省の文書「ゼロ・エミッション構想推進のための『エコタウン事業』について」などに示されている。文言に若干の違いはあるが、「エコタウン事業」の目的は、以下の2点に集約される。1つは、「地域の産業蓄積を活かした環境産業の振興を通じた地域振興」、他の1つは、「資源循環型社会の構築を目指した総合的な環境調和型システムの構築」である。「エコタウン事業」の地域承認を申請し、現在まで地域承認を得ている都道府県や市町村には、以下の特徴がある。

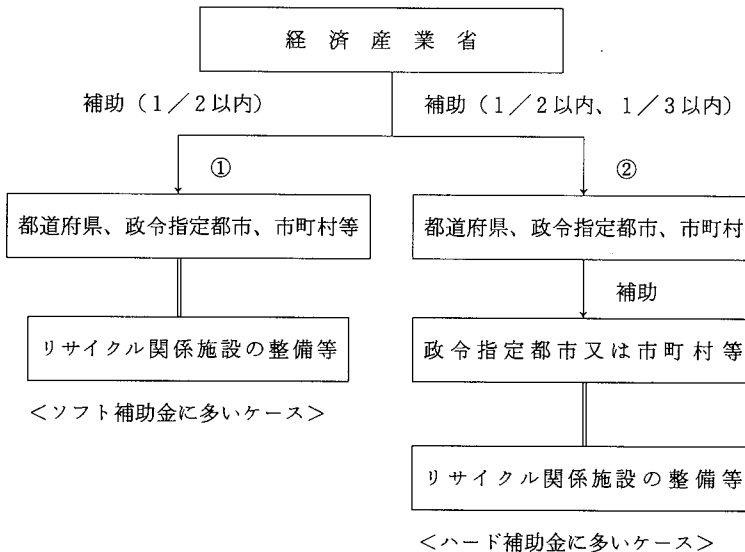
1つは、近年地域承認を得た東京都(2003年)や愛知県(2004年)など一部を除き、地域経済や自治体行財政に長年、大きな影響力を有してきた大企業や事業所が海外移転や不況等を口実に地域から撤退し、あるいは事業所規模を大幅に縮小し、このため、広大な事業所用地が空地化してきている地域、さらに自治体にとっては企業等の撤退等に原因して市税等が大幅に落ち込んでいる地域である。

2つは、地域内に現在も引き続き立地し、事業を継続しているか、現在は撤退している企業や事業所が、過去において産業公害等の環境汚染問題を引き起こし、公害に抗議する住民運動に遭遇し、企業として公害対策を講ずる必要に迫られ、公害を緩和・克服するための技術開発等の貴重かつ希有の経験を有している地域・自治体である。環境対策のハードやソフトについて得難い蓄積を有する都道府県や市町村、産業公害等の環境問題に関わってきた苦い経験を有する都道府県や市町村が「エコタウン事業」の地域承認に率先して名乗りを上げている。

いわば、各種の公害を引き起こし、公害と向き合ってきた「負の遺産」を地域や企業が逆手にとって、蓄積してきた公害対策のノウハウや技術を「環境産業の振興」に結びつけ、地域経済や地域の再生に結びつけ、地域振興を図るべく川崎市、北九州市、水俣市、大牟田市、千葉市、直島町、鷺沢町、四日市市などは「エコタウン事業」の主旨に共鳴し、名乗りを上げている。その意味でも「エコタウン事業」は「負の遺産」を「総合的な環境調和型システムの構築」に結びつけようとする事業である。

「エコタウン事業」創設の前提には都道府県や市町村が直面する廃棄物に関わる以下の認識がある。「地方公共団体においては、年々増加する廃棄物に対して、既存の処理施設及び処分場だけでは対応しきれない状態である。ところが、新たな施設の建設及び他の自治体からの廃棄物の受入れは、困難な状況となっている。このため、ゴミの減量化とリサイクルへの対応が急務となっている。また、これまで環境は無限かつ無料の資源と考えられ、経済活動において環境保全に関するコストは十分には顧みられてこなかった。しかし、今後の経済活動においては、環境は有限かつ有料の資源であるという前提にたち、環境保全コストを経済活動に適切に組み込むことが重要。実際にこの環境保全コストの最小化を図るには、それぞれの地域、地方、都市の置かれた経済的、社会的、地理的、歴史的特色を生かした環境産業の自立的発展を促進する基盤を整備することにより、環境対策の効率化を図る必要がある」とする認識である<sup>(注10)</sup>。市町村等の行政にとっては「施設処理」の閉塞化や「域内処理」の困難化、経済界や産業界にとっては資源の有限化や高騰化、環境保全コストの最小化、環境対策の効率化の必要性、くわえて環境産業の起業・育成・誘致を地域振興や環境再生に結びつけたいとする「逆手の論理」である。こうした経緯を経て創設された「エコタウン事業」は、その意味でも単なる環境政策ではなく、環境再生等の事業でもない。事業目的が示すように、主旨は産業振興策であり、固定資産税等市税の増収を軸にした自治体行財政の再生・再構築を意図した地域振興策である。

表1 「エコタウン事業」補助金の交付スキーム



ところで、都道府県や市町村が「エコタウン事業」の地域承認を得るためには、まず事業計画を地域承認を得た場合に期待できる効果予測を付して提出・申請する必要がある。このた

め、たとえば、秋田県北部地域（18市町村）の場合（1999年11月に地域承認）は、『秋田県北部エコタウン事業計画』や『秋田県北部エコタウン形成に向けた家電リサイクルの事業化可能性等調査』『廃プラスチック廃木材建材化等事業化可能性調査』などの報告書を提出している。地域承認を受けた場合、「ハード面では、『環境調和型地域振興施設整備補助金』により、民間等の建設するエコセメント製造プラントやペットボトルリサイクル設備等のリサイクル関係施設整備への助成、ソフト面では、『環境調和型地域振興事業費補助金』により環境産業見本市・技術展、共同商談会の開催、環境産業のためのマーケティング事業への助成、関連事業者・住民に対するリサイクル情報等の提供等の情報提供事業への助成、環境関連研修および環境関連講習会の実施、環境指導への助成などのメニューから、それぞれの地域の特性に応じて、総合的・多面的な支援」が受けられる（表1）。

実際、都道府県や市町村は「エコタウン事業」の地域承認を得た場合、通産省や経済産業省から「環境調和型地域振興施設整備補助金」（ハード補助金）が交付されるし、「環境調和型地域振興事業費補助金」（ソフト補助金）も交付される。環境産業や環境事業を始めるための施設建設事業費として事業費総額の約5割の補助金が交付される。通産省等の補助事業とは別建てで、事業計画の内容によっては厚生省や環境省が「循環型社会形成交付金」（市町村等によるリサイクルの推進を図るための廃棄物再生利用施設整備事業に対して、交付率 $1/2$ や $1/3$ ）や「ごみゼロ型地域社会形成推進施設整備費補助金」（民間事業者による先進的な廃棄物再生利用施設の整備事業に対して、補助率 $1/2$ や $1/4$ ）が交付される。こうした事業費の補助に企業が魅力・期待を持つことは当然である。さらに川崎市など一部の自治体では、通産省等の補助金・助成金制度とは別途の補助制度を設け、企業をバックアップしている。

#### 4 環境政策としての「エコタウン事業」－「循環型社会」の構築をめぐる攻防

経済官庁がごみ行政を所管する官庁の協力を得て、連携事業として創設した「エコタウン事業」ではあるが、事業を企画し、主導したのは通産省や経済産業省、いわゆる経済官庁である。したがって、「エコタウン事業」の実態は環境産業や環境事業を軸とする地域経済の再生、地域の振興・再生である。「エコタウン事業」に名乗りを上げ、地域承認を得たそれぞれの自治体、自治体を後押しした企業や地域の経済界が「エコタウン事業」に何を期待してきたかは、地域承認を得た市や町や都道府県が策定した「エコタウン事業」のプランなどに示されている。

そこで、改めて、問われるべきは以下の点である。1つは、自治体や経済界や企業が「エコタウン事業」の基軸にどのような環境産業や環境事業を据えているのか。2つは、「経済の世紀」のもとで、とくに高度経済成長期以降、全国化・深刻化の一途をたどった産業公害や都市公害・生活公害を通じて多様な環境汚染等の環境問題の進行にストップをかけるため、どのような社会経済システムを選択しようとしているのか。3つは、具体的には地球温暖化に歯止め

をかける必要性や来るべき「環境の世紀」が期待する企業像を先取りし、これまでの経済原則優先の企業や事業活動と決別し、環境原則を優先する企業や事業活動を新たに選択し、構築しようとしているのかである。

前述のように、90年末に厚生省や環境庁が相次いで答申等を発表して以降、わが国でも環境政策として「循環型社会」の構築を期待する世論が急速に高揚してきた。1991年の「廃棄物処理法」の改正では「大量廃棄型社会」の転換を前提とする「循環型社会」の構築（「リサイクル社会」の形成）の視点での大幅改正には失敗したが、「循環型社会」の構築を見据えた環境政策の再編や構築を期待する世論は高まることはあっても、弱まることはなかった。1992年の「地球サミット」の開催と重要事項での合意、1993年の「環境基本法」の制定、1994年の「環境基本計画」の策定と、「循環型社会」構築への期待は膨らむ一方であった。この流れに冷や水を浴びせたのが、90年代前半以降、現在にいたるまで、厚生省や環境庁が気心の知れた研究者を動員して策定し、全国の市町村に導入を強力に働きかけた「ごみ有料制」であり、1995年の「容器包装リサイクル法」や1998年の「家電リサイクル法」の制定であった。

「ごみ有料制」の導入や個別「リサイクル法」の制定を通じて、厚生省や環境庁などが選択し、推進しようとしたのは「大量廃棄型社会」を維持し、これを前提にごみ大量化・多様化に「リサイクルの推進」によるごみ減らし、発生後・排出後対応としての減量化（少なくともかけ声やポーズとして）の政策や対応であった。この過程こそは省庁が「循環型社会」構築の流れを弱め、断ち切り、時流の「資源循環社会」構築を醸成するプロセスであった。換言すれば、環境政策としての「循環型社会」構築を「資源循環社会」構築にすり替えることをねらったプロセスであった<sup>(注11)</sup>。

もちろん、「環境基本法」や「環境基本計画」は「循環型社会」構築の視点を明確に、しかも現実的な政策として導入しているわけではない。「地球サミット」の成果を受けて制定・策定されただけに「循環型社会」構築の視点の導入は画期的であり、大いに評価できるが、肝心の「大量廃棄型社会」とどう決別するのか、「拡大生産者責任の視点」を明確に導入・打ち出すのか、など核心部分については、判断を先送りするなど欠陥が目立つ。このため、「環境基本法」や「環境基本計画」の「循環型社会」構築へのスタンスは、著しく歯切れが悪い。こうした傾向は「容器包装リサイクル法」や「家電リサイクル法」などに引き継がれ、かつ顕著である。「循環型社会」構築の視点との距離は決定的である。個別「リサイクル法」では「大量廃棄型社会」との決別や「拡大生産者責任の視点」が欠落している。「循環型社会」構築の視点との乖離は決定的である。

90年末に発表された答申等を通じて政策論点として現実味を帯びてきた、環境政策としての「循環型社会」構築の視点、その導入と先送りをめぐるせめぎ合い、「循環型社会」構築の視点の空洞化を画策する政治的思惑のなかで、わが国は「経済の世紀」終焉の前夜に当たる2000年に「循環型社会形成推進基本法」を制定している。「循環型社会」の構築を法律名に冠したこの魅力的な法律を「環境の世紀」への突入前夜に制定した意味をどう捉え、評価すべきか。「ごみ

有料制」から個別「リサイクル法」の制定にいたる流れのなかで、「循環型社会」の構築を前面に掲げた点に着眼し、環境政策や廃棄物法制度における「循環型社会」構築の視点を再評価した法律として、「循環型社会形成推進基本法」制定の意義を過大に評価する向きもあるが、こうした評価が適切であると決めつけることには大いに問題である。「循環型社会形成推進基本法」の制定によって、厚生省や環境庁等が90年代に総力をあげ、推進してきた「リサイクル推進の視点」や「循環型社会」構築の視点の、空洞化や先送りの切り換えに結びつくのか、環境政策や廃棄物法制度が「循環型社会」構築の視点を取り戻すことになるのかどうか、評価については慎重である必要がある。「循環型社会形成推進基本法」制定の動きが慌ただしく浮上してきた制定の経緯や背景、制定の動きが表面化して以降、審議時間を十分確保せず、かつ不十分な審議のまま、制定を急ごうとした産業界や政界の政治力学や駆け引き、さらに法律の内容に照らして検討した場合、この法律の制定を契機にわが国の環境政策や廃棄物法制度が「循環型社会」構築の視点を軸に再編・展開していくとは到底考えにくい。

「循環型社会形成推進基本法」の制定を筆者が好意的に評価せず、批判的で、そのじつ期待しない理由として、以下の2点を新たに付け加える必要がある。

1つは、「循環型社会形成推進基本法」の制定に先駆け、2000年に「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」（「食品リサイクル法」）や「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」（「建設リサイクル法」）などの個別「リサイクル法」を相次いで制定し、さらに「リサイクル法」を全面的に改正し、新たに「資源の有効な利用の促進に関する法律」（「再生資源利用促進法」）を制定していること、くわえて2002年に「使用自動車の再資源化等に関する法律」（「自動車リサイクル法」）を制定していることである。

他の1つは、1997年に通産省がごみ行政を所管する厚生省の協力を得て、連携事業として「エコタウン事業」を創設していることである。最終目標を「循環型社会」の構築ではなく、「資源循環社会」の形成（構築）を掲げ、環境産業や環境事業の誘致に地域経済の再生、地域の再生を期待していること、くわえて広大な遊休社有地を抱え、苦悩する大企業を救済する切り札の1つとして「エコタウン事業」を予定していることである。

仮に「循環型社会形成推進基本法」が「循環型社会」の構築を本気で推進する法律である場合、少なくとも以下の廃棄物法制度間の矛盾を解明する必要がある。とき同じくして制定した「資源循環社会」の実現を謳った数多くの個別「リサイクル法」が目指すものとの間に厳然として存在する矛盾、同じく直前に創設された「エコタウン事業」の理念や考え方や政策目標との間の確かな矛盾をどのように解明するのか、矛盾を論理的に説明する必要がある。1994年に国連大学（東京）が提起・提唱して以降、通産省などの省庁や産業界が受け入れ、さらに強力に支持・支援し、かつ「環境の世紀」を意識した環境対策や廃棄物対策を企業戦略として売り物にしたいと考える個別企業が、経営戦略として競って導入してきた「ゼロ・エミッション」の戦略や事業化、「ゼロ・エミッション構想」とも明らかに矛盾している。この矛盾をどのように説明するのか、あるいは説明できるのか、である。

詳しくは近刊予定の拙著『ごみ社会学研究講義』（自治体研究社）に譲るとして、「ごみ有料制」から90年代後半に相次いで制定された個別「リサイクル法」、ダイオキシン類対策として厚生省や環境庁が打ち出した「施設処理」の大規模化やハイテク化、新「施設主義」にもとづく新「施設処理」などを通じてわが国が選択し、強力に推進してきたのは、発生後・排出後対応や対症療法としての「リサイクルの推進」であった。突きつめれば、それはほかならぬごみ大量化・多様化の基礎にある「大量廃棄型社会」や「使い捨てライフスタイル」を据え置き、そのうえで、「大量廃棄型社会」や「使い捨てライフスタイル」が供給する大量かつ多様な廃棄物のうち、マテリアルリサイクル（Material Recycle）やケミカルリサイクル（Chemical Recycle）やサーマルリサイクル（Thermal Recycle）、とくに後の2つの「リサイクル」（プラスチック熱分解や油化、熱回収）が可能な廃棄物を「循環資源」（Recyclable Resources）として捉え、「循環資源」が可能である限りにおいてこれを生産や経済の現場に引き戻すことを重視する「資源循環社会」（Recycling-Oriented Society）であって、「循環型社会形成推進基本法」が標題に掲げた「循環型社会」（Closed-Loop Society）では決してない<sup>（注12）</sup>。

「容器包装リサイクル法」などの個別「リサイクル法」が何を目指しているのかは、個別「リサイクル法」の第1条（目的）などに端的に示されている。たとえば、「容器包装リサイクル法」は第1条で「この法律は、容器包装廃棄物の分別収集及びこれにより得られた分別基準物の再商品化を促進するための措置を講ずること等により、一般廃棄物の減量及び再生資源の十分な利用等を通じて、廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用の確保を図り、もって生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」旨を定めている。第2条第8項では分別基準適合物の「再商品化」を「自ら分別基準適合物を製品（燃料として利用される製品にあっては、政令で定めるものに限る。）の原材料として利用すること」（第1号）、「自ら燃料以外の用途で分別基準適合物を製品としてそのまま利用すること」（第2号）などとして捉えている。結果的に「再商品化」の途が担保されたことを口実に容器包装の大量化・多様化を正当化・合理化している。しかも、第6条第1項では「市町村は、その区域内における容器包装廃棄物の分別収集に必要な措置を講ずるよう努めなければならない」旨を定め、第10条第1項では「市町村は、市町村分別計画を定めたときは、これに従って容器包装廃棄物の分別収集をしなければならない」旨を定め、市町村に容器包装の分別収集を課している。こうした条文を通じて、市町村に容器包装廃棄物を分別収集する責任と分別収集のための費用負担を主として市町村（一般財源）、最終的には地域住民に課している。この法律のスキームは「拡大生産者責任の視点」と明らかに矛盾しており、逸脱している。

「家電リサイクル法」も同様で、第1条は「この法律は、特定家庭用機器の小売店及び製造業者等による特定家庭用機器の収集及び運搬並びに再商品化等に関し、これを適正かつ円滑に実施するための措置を講ずることにより、廃棄物の減量及び再生資源の十分な利用等を通じて、廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用の確保を図り、もって生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」旨を定めている。「再商品化」を通じて「廃棄



物の減量及び再生資源の十分な利用等」を目指していることは明らかで、問題は「再商品化」の中身と「再商品化」のスキームである。「再商品化」については第2条第1項において、「機械器具が廃棄物となったものから部品及び材料を分離し、自らこれを製品の部品又は原材料として利用する行為」(第1号)、「機械器具が廃棄物となったものから部品及び材料を分離し、これを製品の部品又は原材料として利用する者に有償又は無償で譲渡し得る状態にする行為」(第2号)、さらに「熱回収」については第2項で、「機械器具が廃棄物となったものから分離した部品及び材料のうち再商品化されたもの以外のものであって、燃焼の用に供することができるもの又はその可能性のあるものを熱を得ることに自ら利用する行為」(第1号)、「機械器具が廃棄物となったものから分離した部品及び材料のうち再商品化されたもの以外のものであって、燃焼の用に供することができるもの又はその可能性のあるものを熱を得ることに利用する者に有償又は無償で譲渡し得る状態にする行為」(第2号)として捉えている。「再商品化」と「熱回収」を「再商品化等」として捉え、特定家庭用機器廃棄物の「再商品化等」を推進し、「廃棄物の減量及び再生資源の十分な利用等」に結びつけることが「家電リサイクル法」の目的であった。

これに対して、「循環型社会形成推進基本法」は「循環型社会」の構築を正面に掲げ、その推進を謳っている点で、「容器包装リサイクル法」などの個別「リサイクル法」と考え方や目的を異にしているかにみえるが、目指す点は同じ方向である。この法律が目指しているのは「循環型社会」ではなく、「資源循環社会」である。たしかに、この法律は標題に「循環型社会」の構築を掲げているが、法律全体を貫通しているのは「循環資源社会」の構築である。1991年に制定された「リサイクル法」以降に制定された「容器包装リサイクル法」や「家電リサイクル法」など個別「リサイクル法」と同じで、この法律が目指しているのは「リサイクルの推進」であり、期待しているのは「資源循環社会」の構築であった。

まず、第1条では「この法律は、環境基本法の基本理念のっとり、循環型社会の形成について、基本原則を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、循環型社会形成推進基本計画の策定その他循環型社会の形成に関する施策の基本となる事項を定めることにより、循環型社会の形成に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする」旨を示している。目的は「循環型社会」の構築であるとしているが、その場合の「循環型社会」は「資源循環社会」である。このことは「循環型社会」について定めた第3条第1項が「この法律において、「循環型社会」とは、製品等が廃棄物等となることが抑制され、並びに製品等が循環資源となった場合においてはこれについて適正に循環的な利用が行われることが促進され、及び循環的な利用が行われない循環資源については適正な処分が確保され、もって天然資源の消費が抑制され、環境への負荷ができる限り低減される社会」である、とする規定にあらわれている。「この法律において「循環資源」とは、廃棄物等のうち有用なもの」(第2条第3項)、「この法律において「循環的な利用」とは、再使用、再生利用及び熱回収をいう」旨の規定(第2

条第4項)、「再使用」を「循環資源を製品としてそのまま使用すること（修理を行ってこれを使用することを含む）」や「循環資源の全部又は一部を部品その他製品の一部として使用すること」（第2条第5項）、「再生利用」を「資源循環の全部又は一部を原材料として利用すること」（第2条第6項）、「熱回収」を「循環資源全部又は一部であって、燃焼の用に供することができるもの又はその可能性のあるものを熱を得ることに利用すること」と規定していること（第2条第7項）に照らしても明らかである。

## 5 「エコタウン事業」と環境産業－産業再生・地域再生

「エコタウン事業」の地域承認を受けた第1号は川崎市である。事業創設初年度（1997年）に地域承認を受けたのは川崎市のほか、北九州市、岐阜県、長野県飯田市である。後述するように、川崎市は京浜工業地帯の心臓部に位置し、臨海部には製鉄（日本鋼管・現NKK）や石油（日本石油や昭和石油等）や電力（東京電力）など大企業が軒並み事業所を構える企業都市である。北九州市はわが国の近代的鉄鋼業発祥の地として有名で、八幡製鉄所（現在の新日鉄）の企業都市である。飯田市は川崎市や北九州市、水俣市や大牟田市、釜石市、鶯沢町などと同類の企業都市ではないが、1970年代後半に中央自動車道が開通して以降、飯田市を中核とする長野県伊那谷地域には電子、精密、光学機器などの先端技術産業が集中的に立地し、中央道テクノラインを形成している。オムロンやTDK、三菱電機などの大企業が相次いで進出している。これに伴って飯田市は経済的・財政的、さらに雇用面において進出企業や関連企業に依存する傾向を強め、企業依存の構造や体質を形成している。

2年目の1998年には大牟田市と札幌市、1999年には千葉県・千葉市、秋田県（北部地域）、宮城県鶯沢町（合併後の栗原市）、2000年には高知市、広島県、北海道、水俣市、2001年には香川県直島町と山口県、2002年には青森県と富山市、2003年には東京都、兵庫県、岡山県、2004年には愛知県、釜石市、鈴鹿市、2005年には大阪府と四日市市が「エコタウン事業」の地域承認を得ている。さらに2006年1月には愛媛県が「エコタウン事業」の地域承認を得ている。1997年の「エコタウン事業」の創設から10年目に入る。この間に26地域（都道府県が13件、市町村が13件、図1を参照されたい）が地域承認を得ている。目につくのは企業都市や企業城下町の多さである。

川崎市や北九州市は、前述の通りであるが、1998年に「エコタウン事業」に名乗りを上げた大牟田市は明治以降、1997年3月の閉山まで三井三池炭鉱を中心に繁栄・発展してきた三井系企業集団の企業都市として有名である。1999年に地域承認を得た千葉県・千葉市は戦後、川崎製鉄や東京電力の企業都市として発展してきた京葉工業地帯の中核都市、秋田県北部地域は小坂鉱山や花岡鉱山などで有名なわが国の代表的な鉱山地帯、同和鉱業の企業城下町である。宮城県鶯沢町は1987年に閉山した細倉鉱山の跡を三菱マテリアルが引き継ぎ、以来、三菱マテリアルの企業城下町として全国に知られている。2000年に地域承認を得た水俣市は、周知のよう

に、公害企業として有名な日本窒素（チッソ）の企業都市である。2001年に承認された瀬戸内の直島町は三菱金属の精錬所の島として知られ、現在も依然として三菱マテリアルの城下町である。企業都市という点では、2004年に地域承認を受けた釜石市は、幕末以来の鉄の街、富士製鉄釜石製鉄所を経て新日鉄の製鉄所として発展してきた典型的な企業都市の1つである。2005年に地域承認を受けた四日市市も「四日市公害」で有名であるが、戦後、軍需工場の跡地に三菱化成、三菱油化、三菱モンサントなど三菱系の大企業、昭和四日市石油、中部電力、石原産業などの大企業が進出した典型的な企業都市である。前年に「エコタウン事業」に名乗りを上げた同県の鈴鹿市は、輸送用機器産業が集積する産業都市・企業都市として全国的に知られている。2002年に承認を受けた青森県が「エコタウン事業」の中核を予定している八戸市は、三菱製紙、伊藤忠、三菱レーヨン（MRCユニテック）などに代表される水産加工業、飼料コンビナート、非鉄製錬業、鉄鋼業、製紙業、セメント業、化学コンビナートなどが進出している地方の中核的な産業都市である。高知市や富山市も八戸市の場合と類似の地域構造や地域特性を有している。

もちろん、川崎市や北九州市、大牟田市、水俣市、直島町、鶯沢町、四日市市に共通する点、あるいは八戸市や富山市、鈴鹿市などに共通する点は、企業都市や企業城下町である点や、企業都市的な地域特性という点だけではない。特定企業や企業集団が長年、地域経済に君臨し、自治体に決定的な影響を及ぼしてきた結果、企業の論理や考え方が地域社会や住民に浸透し、影響を与え、このため、地域では企業に従順な住民が多数を占め、かつ自治体行政は企業への奉仕を優先してきた。企業都市や企業城下町ではこうした政治的・精神的な風土と経済原則優先・環境原則無視の生産活動が相まって「水俣病」や「四日市公害」などに代表される多様な産業公害を醸成してきた。その一方、企業都市などの特徴や弊害として、公害・環境汚染の発見や認識や対応を遅らせ、拡大と深刻化を促してきた。公害の確認が遅れ、住民の告発も遅れたが、企業や自治体の公害対策も大幅に遅れてきた。それでも公害反対運動の高揚に突き動かされ、企業も公害対策に乗り出し、技術やノウハウを考え出し、開発してきた。川崎市や北九州市、水俣市、大牟田市などの公害都市には公害・環境問題と向き合うことで蓄積できた環境技術、公害対策の技術やノウハウという貴重な社会資源が豊富であるという評価もある。川崎市などの企業都市かつ公害都市が相次いで「エコタウン事業」に名乗りを上げた背景や、通産省や経済産業省、厚生省や環境省が川崎市や北九州市、大牟田市、水俣市、直島町などに目をつけ、「エコタウン事業」地域承認の根拠の1つに上げたのには、これら地域（や企業）が蓄積してきた公害対策・環境対策がある。

周知のように、企業都市で公害都市、かつ最終的には「公害と闘ってきた」経験がある大都市という条件を見事に備え、くわえて前述の不況等を理由に大企業や関連企業が事業所を国内外に移転するか、規模を縮小したため、広大な遊休社有地を有効に活用する必要に迫られていたか、事業所の移転等に原因して大幅な税収減に落ちいり、税収源を新たに確保する必要に迫られていた経済的・財政的な事情を抱えていた自治体が川崎市であり、北九州市や大牟田市な

どの企業都市・公害都市であった。くり返しになるが、川崎市臨海部にはNKK（旧日本鋼管）や日本石油・昭和石油などの大企業が大規模な事業所を立地させ、京浜工業地帯の中核として、長年、わが国を代表する重化学工業のメッカであった。そのNKKなどは事業所の国内再編が必要であるなどの経営判断で、事業所を撤退するか、規模を大幅に縮小する方針をとってきた。このため、これまでの地域経済や行財政に及ぼしてきた影響の大きさに照らして、産業の空洞化や地域の衰退、自治体財政の脆弱化に結びつく致命的なダメージを地域経済や自治体運営や地域社会に与えてきた。

北九州市は川崎市以上に企業都市であり、公害先進都市であり、主力企業の事業所撤退等のダメージは大きい。北九州市には川崎市には存在しない筑豊炭田という後背地があるが、明治以来、地域経済や地域社会に圧倒的な経済力で君臨し支配してきたのは、臨海部に立地するわが国の近代的鉄鋼業の草分け的存在の八幡製鉄所（現在の新日鉄八幡製鉄所）である。以来、新日鉄は臨海部を中心に市内に広大な業務用地を所有し、膨大な関連企業と併せて地域経済と地域社会に君臨し、北九州市（および近隣地域）に絶大な影響力を有してきた。新日鉄の企業都市として発展を遂げた北九州市は、その過程において、戦前以来、「八幡の公害」として悪名高い大気汚染や港湾汚濁など深刻な産業公害を引き起こしてきた。戦後、北九州市は新日鉄八幡製鉄所の規模拡大に伴って膨脹を遂げる一方、産業公害という「負の遺産」も引き継いでいる。住民の公害反対運動も高揚し、これに伴って企業も公害対策に向き合う必要に迫られ、公害対策の技術やノウハウの開発にも努力してきた。北九州市や企業が貴重な社会資源を残し、蓄積してきたことは確かである。

だが、その一方、川崎市においてはNKKなどの大企業が会社の都合や経営戦略を口実に臨海部から相次いで事業所を撤退するか、事業所規模を大幅に縮小する旨を発表・決定してきたが、北九州市でも新日鉄が会社発祥の臨海部から溶鉱炉の中核部分を撤退させるなどの計画を発表・決定し、現に撤退している。新日鉄撤退の影響は関連企業の撤退や経営困難を誘発するなど、地域経済や自治体経営に少なからず影響を及ぼす。新日鉄や関連企業にとって事業所の撤退や規模縮小に伴う遊休の広大な社有地をどのように有効利用するかは、深刻かつ重大な経営課題である。撤退後等の地域経済・地域社会の再生は、北九州市や周辺自治体にとって深刻かつ重大な行政問題であった。

大牟田市も同様の課題を抱えていた。三井財閥の企業都市として地域史を彩ってきた大牟田市は、通産省が「エコタウン事業」を創設した1997年3月に長年大牟田市および周辺地域に君臨・支配してきた三井三池鉱山の閉山に遭遇している。これに伴って三井鉱山に代表される三井系企業集団が市内各地や周辺自治体内に所有する広大な社有地や事業所が遊休資産化している。三井系企業集団の企業都市として歴史を共有してきた大牟田市や周辺自治体は、事業所の閉鎖や規模の大幅な縮小、資産遊休化の経済的・財政的な影響を大きく受けるし、その影響に危機感を抱いてきた。そこに浮上してきたのが「エコタウン事業」である。

図1 エコタウン事業の承認地域マップ



出所：経済産業省資料

経済官庁が企画し主導した「エコタウン事業」のタテマエとしての事業目的は、前述の通りであるが、ホンネは何か。「エコタウン事業」の理念や考え方が「エコタウン事業」の実態と整合するのか、何が実態か、などは、地域承認を受けた都道府県や市町村が通産省等に「エコタウン事業」として実施を予定している事業の中身・計画、事業の展開によって期待される経済的効果や雇用効果などの可能性について検討することで明らかになる。そこで、以下、「エコタウン事業プラン」や「エコタウン事業可能性調査報告書」などの分析を通じて明らかにしたい。

ところで、筆者はこれまで「エコタウン事業」の地域承認を受けた自治体の多くを踏査し、現地調査を実施してきた。現地調査の際に担当窓口との連絡調整を通じて明らかになったことは、「エコタウン事業」担当部局が都道府県や市町村によって大きく分かれていること、その背景には「エコタウン事業」を産業経済の視点や問題意識で向き合っているのか、環境政策の視点や問題意識で向き合っているのか、自治体の「エコタウン事業」に対する考え方の違いがある。このため、通産省など経済官庁系列の経済産業部局が担当する自治体と、厚生省や環境省などごみ行政所管官庁の系列部局が担当する自治体に大きく分かれている。たとえば、川崎市は経済局産業振興部産業振興課、秋田県は産業経済部資源エネルギー課、水俣市は産業建設部商工観光課が担当している。一方、札幌市は環境局環境計画部、富山市は環境部環境政策課、大牟田市は環境部環境リサイクル産業推進室、北九州市は環境局総務部環境産業政策室、直島町の場合は香川県生活環境部廃棄物対策室資源化・処理事業推進室と直島町生活環境課が担当している。企画部企画課（飯田市）や総務課環境まちづくり推進室（鶯沢町）が担当している場合もある。

筆者はこれまで川崎市、北九州市、大牟田市、直島町、水俣市、鶯沢町、飯田町など「エコタウン事業」を展開している自治体の大半を踏査している。現地調査の際には事前にファックスなどを通じて調査の主旨や調査項目等について連絡し、「エコタウン事業プラン」や「事業可能性調査報告書」などの基本資料や廃棄物関連資料等の提供を受けて、そのうえで、現地調査や聞き取りを実施している。

そこで、本稿では「エコタウン事業」の地域承認にいち早く名乗りを上げ、第1号や第2号の地域承認を受けた、「エコタウン事業」の顔や模範生といわれる川崎市や北九州市をはじめ、企業都市・企業城下町として有名で、くわえて公害都市として「負の遺産」を共有する大牟田市（三井鉱山）、水俣市（日本窒素）、直島町（三菱マテリアル）、鶯沢町（現栗原市、三菱マテリアル）などを事例に「エコタウン事業」の理念・考え方や政策目標、「エコタウン事業」で市町村等が行おうとしている事業内容、いわゆる現実・実態について検討・検証する。以下が主な検討課題である。

1つは、何が「エコタウン事業」か、財界・経済界・産業界の指南役である通産省や経済産業省が「環境の世紀」を目前に「エコタウン事業」を創設した真意は何か、である。

2つは、「エコタウン事業」に名乗りを上げるなど通産省の呼びかけにいち早く応えた川崎

市や北九州市など自治体は「エコタウン事業」に何を期待したか、である。

3つは、川崎市臨海部などに広大な工場用地など社有地をもつNKKや新日鉄、精鋭の産業資源を依然確保している直島町の三菱マテリアルなど大企業や関連企業や地元経済界は「エコタウン事業」に何を期待しているのか、である。

「エコタウン事業」の事業目的は、前述の通りであるが、自治体が「エコタウン事業」に何を期待したか、についてみるには、個別の検討が必要である。自治体が実際、「エコタウン事業」の名のもとで何を目指し、何を行っているかは、自治体作成の「エコタウン事業プラン」や「エコタウン事業可能性調査」や「エコタウン事業実績調査」などに示されている。事業所移転後などに生じる広大な企業用地・社有地を利用してどのような環境産業や環境事業を起こそうとしているのか、どのような環境産業や事業（企業）を誘致しようとしているのかは、自治体が誘致を計画している環境産業や環境事業のメニュー、通産省等や厚生省等が創設している「エコタウン事業補助金」（たとえば、通産省や経済産業省が創設している「資源循環型地域振興施設整備費補助金」や「資源循環型地域振興事業費補助金」など）の交付を計画している事業に示されている。こうした課題について検討するうえで、もっとも適している事例が川崎市、北九州市、直島町、大牟田市、水俣市などの企業都市・企業城下町である。

以下、川崎市などの「エコタウン事業」について検討するが、検討に先立って「産業蓄積を活かした環境産業の振興を通じた地域振興」や「地域における資源循環型社会の構築を目指した総合的な環境調和型システムの構築」を事業目的に掲げつつ、自治体の多くは「環境との調和」を「エコタウンプラン」のメインテーマにあげている。自治体が実際、何を環境産業や環境事業として取り上げ、補助金等の交付を得ようとしているのか、などについて垣間見ることにする。

図1には、2006年1月現在、「エコタウン事業」の地域承認を受けている全事例（26団体）の承認を受けた時期、さらに通産省や経済産業省などの補助金交付対象の「循環型社会地域振興施設」や、厚生省や環境省の補助金等交付対象の「廃棄物処理施設」を示している。ここで気がつくのは「エコタウン事業」の名、環境産業や環境事業の名のもとで自治体が補助金の交付を期待し、かつ通産省等が補助金を交付した環境産業や環境事業の関連施設のすべては「容器包装リサイクル法」や「家電リサイクル法」などの個別「リサイクル法」に関連する施設であることである。環境産業や環境事業の起業や誘致を通じて地域経済や地域を再生するといっているが、実態は「廃プラスチック高炉還元施設」（川崎市）「ペットボトルリサイクル施設」「家電製品リサイクル施設」（北九州市）「廃プラスチック利用建材製造施設」（秋田県）「廃プラスチック油化施設」（札幌市）「家電製品リサイクル施設」（鶯沢町）「紙製容器包装リサイクル施設」（北海道）「廃プラスチック複合再生樹脂リサイクル施設」「びんのリユースリサイクル施設」（水俣市）など「容器包装リサイクル法」や「家電リサイクル法」などの個別「リサイクル法」の受け皿施設である。あるいは「焼却灰・ホタテ貝殻リサイクル施設」「熔融飛灰リサイクル施設」（青森県）「ごみ焼却灰セメント原料化施設」（山口県）「RDF発電施設」（大牟田市）

「RDF発電・灰溶融施設」（広島県）「エコセメント製造施設」「直接溶融施設」（千葉県・市）など一般廃棄物や産業廃棄物の処理施設である。その意味でも「エコタウン事業」は「容器包装リサイクル法」や「家電リサイクル法」など個別「リサイクル法」対策事業であり、廃棄物処理対策事業である。

当然のことではあるが、自治体が「エコタウン事業」の地域承認を受けるには、まず通産省や経済産業省に「エコタウン事業計画書」を提出する必要がある。「事業計画書」を提出する場合、さらに地域承認を受けた場合、「産業蓄積を活かした環境産業の振興を通じた地域振興」等の効果がどの程度期待できるのか、事業実施に伴う経済効果等を示す「効果分析」や「可能性」を示す必要がある。自治体はこのため、予定している事業ごとに事前に「事業可能性調査」を実施している。調査結果や予測を「……事業可能性調査報告書」等として作成し、審査に備えることになっている（たとえば、2001年に経済産業省・環境省は申請や審査の手順を「地域におけるゼロ・エミッション構想推進のためのエコタウンプラン（環境と調和したまちづくり計画）策定要領及び承認基準等について」を発表している）。

#### （1）川崎市の「エコタウン事業」

川崎市は1996年に『川崎新時代2010プラン』を策定している。これを受けて、1997年に創設された通産省主導の「エコタウン事業」の地域承認を受けるため「エコタウンプラン」を作成・申請し、1997年7月に第1号の地域承認を得ている。臨海部にわが国有数の製鉄、石油化学、電力等の大企業および関連企業を数多く集積・集中させている川崎市が「エコタウン事業」の創設を待ち構えていたように、いち早く地域認定を申請した背景には、以下の事情があった。「京浜工業地域の中核をなす川崎の臨海部には、鉄鋼・石油・化学・セメント・発電・ガラスなど素材系事業所のほか物流や中小企業の工業団地など多様な企業が集積し、本市を支える産業基盤を形成しているが、近年、経済環境の変化や産業の構造変革などの課題を抱える一方、資源・エネルギー消費や廃棄物処理など環境問題への対応を迫られており、このことは、企業経営のみならず行政にとっても最も重要な課題となっている。川崎エコタウン構想は、これらの課題を解決し、産業活動と環境が調和した持続可能な地域再構築を進めていこうとする」<sup>（注13）</sup>、あるいはその必要に迫られた地域・自治体の事情、経済界や企業の要請がある。正式承認を受けて、改めて策定したのが「川崎市環境調和型まちづくり基本構想」という名の『川崎臨海部エコタウンの実現にむけて』（1998年）である。

国連大学が1994年に提唱した「ゼロ・エミッション」や「ゼロ・エミッション構想」の理念や考え方を受け継ぎ、通産省が厚生省の協力を得て「21世紀に向けた新たな環境まちづくり計画」を期待し、「エコタウン事業」を創設した事業目的を具体化するため、川崎市が事業の展開に先行して『川崎市環境調和型まちづくり基本構想』（以下、『川崎市基本構想』という）という名を冠した「川崎市エコタウン事業計画」を作成している。ここでは「川崎市基本構想」をもとに川崎市の「エコタウン事業」について検討する。



ところで、川崎市が承認を得た「エコタウン事業」は、基本構想や事業計画が示すように、「エコタウン事業」の計画予定地は臨海部に限定されている。では、なぜ、臨海部であるのか。『川崎市基本構想』は戦前以来このかた臨海部の中核企業のNKKなどの大企業が相次いで撤退、あるいは大幅な規模の縮小を決定し、空地化や空洞化が目立ってきている臨海部の状況や実態を直視し、臨海部を「エコタウン事業」の対象地域に選定し、環境産業や環境事業を新たに誘致し、地域経済や地域の再生に結びつける必要がある、と考えるにいたった理由などについて、以下のように説明している。『川崎市基本構想』から主な点を引用する。

#### 1) 臨海部の現状—実態と地域課題

川崎市は臨海部を予定した「エコタウン事業」の地域承認を申請し、1997年に地域承認を正式に受けている。なぜ、臨海部で「川崎エコタウン」を目指したのか。その前提には臨海部に戦前以来、京浜工業地帯の中核企業として立地し、川崎市の産業経済や行財政に君臨し、決定的な影響力を有してきたわが国を代表する多くの大企業が「経済の世紀」の終焉を目にした90年代に長引く不況や経営判断を口実に主力事業所を国内外に移転し、事業所を撤退するか、事業所規模を縮小させ、これに伴って臨海部が急速に空洞化してきている状況や実態、いわゆる「産業の空洞化」や「地域の空洞化」に象徴される、以下に示すような状況変化がある<sup>(注14)</sup>。

1つは、「我が国の産業については、国内での産業構造の変化と並行して国際的な経済環境も大きく変わっており、生産拠点の海外移転が進むなど、『産業の空洞化』が懸念されている」状況である。

2つは、「立地企業のリストラ計画などにより、臨海部全体として今世紀中にも約200ha程度の遊休地が見込まれている。そのため既存産業の再活性化と新たな産業の導入による遊休地の有効活用が求められている」状況である。

3つは、「バブル経済の崩壊により、地価上昇や保留床処分などによる事業費回収が見込み難しく、土地区画整理事業・再開発事業などの事業環境が著しく悪化している。また、企業の設備投資意欲も本格的な回復の見込みが想定され難しく、土地利用転換などにあたっては、暫定的土地利用なども視野に入れつつ、長期の事業を計画的に進める必要がある」旨の地域状況である。

4つは、「京浜臨海地区は、グローバル・エコノミー下で、臨海地区の生産機能の低下および産業の空洞化と地域の停滞という問題が発生している」状況である。くわえて「京浜臨海地区の経済的な地盤沈下が生じている。また、臨海地区への産業集積の結果、莫大な産業用エネルギー消費と温暖化ガスの排出および大量の産業廃棄物が発生しており、昨今の環境問題の高まりの中で、資源循環型社会に対応した産業構造への転換が求められて」きている状況や実態である。

ここには臨海部に立地する大企業や関連企業等が企業の論理でスクラップ化し、リストラを強行し、事業所の撤退等によって臨海部全体で約2,800haという広大な遊休地が発生すること、

これに伴って臨海部の生産機能が大幅に低下し、産業の空洞化が進行するなどの川崎市臨海部の深刻な状況が描かれている。このため、川崎市は広大な遊休地に新たな産業を導入・誘致し、臨海部の経済の再生を探索の必要に迫られていた。その一方、臨海部には以下に示すような「エコタウン事業」を通じて経済再生や地域再生を図るうえで不可欠な十分な条件が備わっていた<sup>(注15)</sup>。

1つは、「活力のある我が国を代表する企業集積がある」。

2つは、「環境技術の蓄積がある」。

3つは、「基盤施設が充実している（港湾機能、道路・鉄道、工業用水道、エネルギー施設）」ことである。

4つは、「企業間連鎖等による資源循環を行う施設が数多く立地している」。

5つは、「新たな産業拠点の土地の確保ができる」。

6つは、「大消費地に近く情報集積が高い」などの非常に大きなポテンシャルがある。「周辺も含めて情報へのアクセスが非常に良いこと、また新たな生産機能の移転に伴う再開発の可能性があることなどから、新たな機能を持った地域形成の可能性がある。一方、個々の立地企業の多くがグローバルな環境問題への対応に向けての構造転換を求められていることも、こうした新たな地域形成への地域のポテンシャルの1つと言える」ような潜在的な要素である。

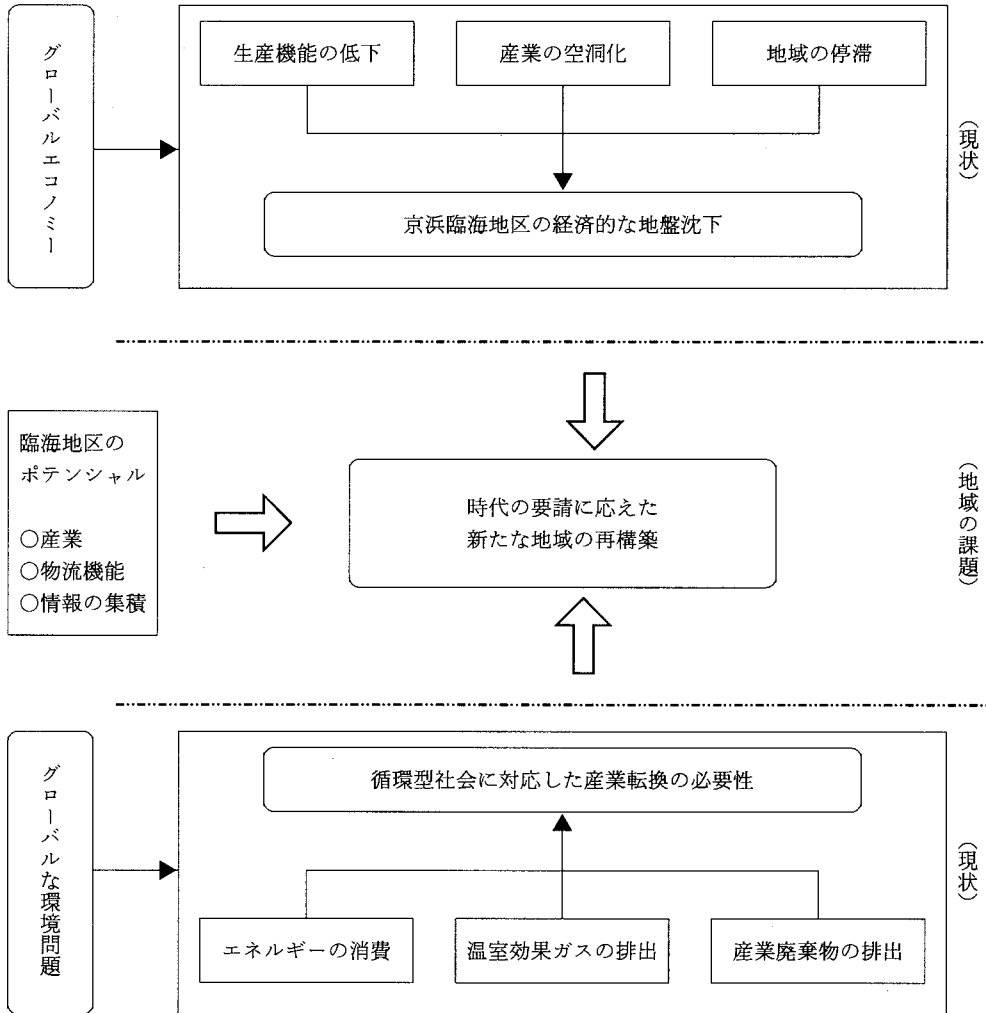
臨海部が形成し、蓄積してきた、こうした産業基盤・産業資源が「エコタウン事業」の地域承認の申請を促してきたことは間違いない。「産業の空洞化」に象徴される臨海部の経済的な地盤沈下、これに起因する川崎市の大幅な歳入減という深刻な現実・実態を目前に、川崎市は臨海部の産業再生・経済再生、これを起爆剤に地域を再生し、行財政の再生を期待する行政課題に真剣に着手する必要があった。通産省が「ゼロ・エミッション構想」の具体化・実践として企画した「エコタウン事業」の創設をまって地域承認に名乗りを上げたのは、臨海部の経済再生・地域再生の方策の1つとして「エコタウン事業」を大いに活用する必要があったからにほかならない（図2）。

## 2) 川崎市臨海部における「エコタウン事業」

川崎市は臨海部で予定している「エコタウン事業」（以下、「川崎エコタウン」という）に期待する基本コンセプトとして、以下の4点をあげている。1つは、「企業自身がエコ化を推進する」（「企業のエコ化」）、2つは、「企業間の連携で地区のエコ化を推進する」（「地区のエコ化」）、3つは、「環境を軸として持続的に発展する地区の実現に向けた研究を行う」、4つは、「企業・地域の成果を情報化し、社会・途上国に貢献する」の4点である。コンセプトのそれぞれについては、以下のように説明している<sup>(注16)</sup>。

「企業のエコ化」については、「計画地区の活性化の主体は、そこに立地している企業自身である。企業が先ず、創造的な企業に脱皮するための努力がなければ、いくら地区計画があっても、地域の活力は回復しない。そのため企業が環境・廃棄物問題に取り組んでいくこと、すな

図2 川崎市臨海部の現状と「エコタウン事業」の必要性



出所：川崎市『川崎市臨海部エコタウンの実現に向けて』

わち企業のエコ化は、グローバルマーケットにおける競争力の維持のために不可欠になっている。この企業のエコ化とは、工程での環境の負荷を出来るだけ最小化し、また製品の環境負荷要因を出来るだけ少なくし、生産効率の向上に加えて環境効率の向上を達成しようとするものであり、生産技術と環境技術との組合せの最適化を評価し、両者の統合管理するソフト技術が必要になる。このエコ化の取り組みの水準の高さを決定するのはそのソフト技術（企業の環境性を取り入れる技術）である。『川崎エコタウン』地域における企業は、時代の先端の課題に応えるために果敢に挑戦し、企業間で切磋琢磨することを通じて、そのソフト技術を獲得することが望まれよう。企業のエコ化は、企業活動における環境倫理を確立することである」と説明している。

「企業間の連携で地区のエコ化を推進する」、いわゆる「地区のエコ化」については、「これからの企業は、省エネルギー・資源循環・快適空間整備など時代の多様な環境性のニーズに対して、単独で対応することは可成り難しい。社会からの様々なニーズに対して創造的な対応を高めるためには、シリコンバレーのように多くの人々や企業との交流が不可欠であり、地区の企業が連携して対応する必要がある。このため、地区全体で環境性の目標ハードルを高くして、その目標を超えるために企業間で協力し、知恵を出し合うことにより相乗効果を得ることが望ましい。また、地区のエコ化を先導的に進めるため、中小企業群による環境負荷の削減のための共通の目標を持ったモデル団地、すなわち「ゼロ・エミッション工業団地」を建設する。団地を構成する個々の企業はそれぞれ環境負荷低減に向けた努力を行うとともに、共通の目標を掲げ、相互に協力し、さらに団地周辺を活用することでその効果をより大きなものとするべくハード・ソフトの充実を継続的に図る」点にあると説明している。

また、環境を軸として「持続的に発展する地区の実現に向けて研究を行う」コンセプトについては、「川崎市に立地する素材型・加工組立型産業を中心とする製造業および建設業、運輸業などでは、省エネルギー・温室効果ガス削減・省資源などのグローバルな環境問題に対する構造への転換を求められている。この構造転換においては、地区のエネルギーや資材の有効活用など、地区全体として効率的な産業構造を形成していくことが必要となる。また、企業個々の努力や地区内での連携のみならず、素材や製品の生産―流通―消費の拡がりのなかで周辺も含めた大きな資源循環のなかでのエコ化の一端を担い、それを産業構造の転換に繋げることも必要となる。一方で、こうした構造転換に繋がる具体的手法を模索する研究開発分野において、先導的役割を果たすことも地区に求められている。これらの構造転換に対しては、企業が個々に努力するだけでなく、常に社会のニーズに対応した望ましい地区のあり方を探求し、必要に応じて地区全体として強調した取り組みを行うことが必要となる。そのため、地区の内在的要請を基に、環境に配慮しながらも持続的に発展する地区の実現を目指し、これに向けた研究を地区として今後とも継続して行うことが必要となる」として説明している。さらに第4のコンセプト「企業・地域の成果を情報化し、社会・途上国に貢献する」については、「地区においては、企業あるいは地区全体としてこれまで環境問題に対して様々な努力を行い、その努力の過程で多くの有用な知恵を獲得しており、結果として地区に貴重な知恵が集積している。これらの知恵は、生産や情報管理などの技術そのものもあるが、その多くはそれらの既存の技術を有効に使いこなすノウハウである。更に、今後も企業・地区の努力によりこれらの知恵は益々集積されると考えられる。企業は、その苦勞して得た知恵の情報化を図り、社会にサービスを提供することにより、自らの社会的な役割を高めることが可能である。我が国ではこれまで培ってきた環境技術の中で、例えばサンプルで洗練された技術は開発途上国にとっては貴重な情報であることが多い。また、情報のビジネス化を図ることも可能であり、更に企業間の相互の情報交換により新たな技術・知恵の導出の可能性も広がる。そこで、この川崎臨海部を基点として多くの情報が発信されるような仕組みを地域内の企業の協力により形成し、参加企業

が情報を通じて社会、世界に貢献する。また市民が地区内の環境への取り組みを理解し、かつ親しみを持てる場を用意し、これによりハード主体のエコタウンに、人間味の有る柔らかさを感じさせるまちとする」旨として説明している。「川崎エコタウン」は最終目標として「環境を軸として持続的に発展する地区の実現に向けた研究」と「企業・地区の成長を情報化し、社会や途上国に貢献する」ことの2点をあげ、さらに以下の基本方針を示している<sup>(注17)</sup>。

「企業のエコ化」では、基本方針として①「生産する製品の環境負荷要因を最小化する」(「製品のグリーン化」)、②「事業所内から排出される排ガス、排水、廃棄物による環境負荷を出来るだけ最小化する」(「工場のゼロエミッション化」)、③「事業所より排出される廃棄物は、地域内での循環が可能になるように協力する」(「資源の地区循環への協力」)、④「事業所より排出される廃棄物で、地域内での循環が難しい物については広域的な循環が可能になるように協力する」(「資源の広域循環への協力」)をあげている。「地区のエコ化」では、基本方針として①「地区内の高いレベルの環境負荷削減目標の共有化」、②「地区内に自然を呼び込む(快適空間の整備)」、③「企業間の協力によるエネルギーの効率的な利用の推進」、④「企業間の協力による廃棄物処理施設の相互融通とリサイクルの促進」、さらに⑤「環境負荷削減に対する共通の目標を持った中小企業群を『ゼロ・エミッション工業団地』として団地化し、相互に協力・補完することにより地区のエコ化を先導的に推進する」、いわゆる「ゼロ・エミッション工業団地」の形成をあげている。

「環境を軸として持続的に発展する地区の実現に向けた研究」では、基本方針として①「地区のエネルギーの有効利用に向けた研究」、②「地区の資材のリサイクルとその事業化に向けた研究—容器包装材や家電・電子機器のリサイクル体系の整備とリサイクルの事業化、建設資材のリサイクル体系の整備とリサイクル事業化、その他原料・資機材のリサイクル体系の整備とリサイクルの事業化」、③「研究開発型産業の振興」をあげている。また、「企業・地域の成果を情報化し、社会・途上国に貢献する」では、基本方針として①「各企業のエコ化の努力および地区全体の取り組みを地区内外にアピールする」、②「地区内の環境関連のビジネス関連情報を提供する」、③「地区内外での情報交換を提供する」、④「住民に産業のエコ化の取り組みについて理解を深めるため機会を提供する」点をあげている。

「川崎エコタウン」の理念やコンセプトや基本方針は以上の通りである。問題は事業の中身である。川崎市「エコタウン事業」の最大の目玉は、事業所の相次ぐ撤退や事業所規模の縮小に原因して臨海部に生まれた広大な遊休地(約2,800ha)を利用して、新たに「ゼロ・エミッション工業団地」を建設し、環境産業や環境事業を誘致し、企業進出を促すことにある。通産省(あるいは厚生省)が創設した補助金や助成金などの制度資金を最大限に引き出し、さらに市も一定程度資金を援助するとしている。

1997年7月に策定した「環境調和型まちづくり構想推進事業—エコタウンプラン」において、支援すべきソフト事業とハード事業を具体的に示している。ソフト事業では「環境調和型まちづくり構想推進事業」(都市型ゼロ・エミッション化の推進と省エネルギーの推進)、「廃

棄物再利用・再資源化資料作成調査事業」,「川崎環境産業展」を支援事業として掲げている。もちろん,支援事業の主力は「ゼロ・エミッション工業団地」の建設と環境産業等の誘致,進出を促すことである。川崎市が臨海部で計画している事業の大半は,環境事業という名の「施設処理」を基軸に据えた廃棄物処理事業である。1995年制定の「容器包装リサイクル法」や1998年制定の「家電リサイクル法」等個別「リサイクル法」の施行に伴ってすでに発生し,今後さらに大量に発生するであろう多様な廃プラスチック類や廃家電等を処理する事業を期待される環境産業・環境事業として捉え,このために必要な施設を建設し,企業を誘致し,進出を促すとしている。くわえて,「施設処理」に原因して90年代後半に全国的に深刻化したダイオキシン類問題の対策として厚生省や環境庁が打ち出し,企業と提携して市町村等に導入を強力に働きかけてきた「灰溶融炉」や「エコセメント製造施設」などの建設や企業誘致を主として検討している(図1に示す「廃プラスチック高炉還元施設」「難再生古紙リサイクル施設」「廃プラスチック製コンクリート型枠用パネル製造施設」「廃プラスチックアンモニア原料化施設」「ペット to ペットリサイクル施設」など)。

川崎市の「エコタウン事業」は通産省等の補助金の活用を前提に,大きく分ければ以下の2つからなる。1つは,NKK(旧日本鋼管)などの大企業が臨海部に所有する広大な社有地で環境産業や環境事業という名の廃棄物処理事業を新たに起業し,展開する事業である。他の1つは,川崎市が「エコタウン事業」の中核事業として「川崎ゼロ・エミッション工業団地」の建設を新たに構想し,進出企業(中小企業)を募り,事業主体として中小企業間で協同組合を設立する場合である。「可能な限り環境負荷要因を企業間での連携により,工程を内部化(コンビナート化)」し,「団地内でゼロ・エミッション化できない点について,共同で周辺の循環系の機能とリンクすることにより,トータル・エミッション化を図る」事業である(川崎市経済局産業振興課提供資料「川崎ゼロ・エミッション工業団地」から)。

以下は,「エコタウン事業」の計画書(「川崎エコタウンプラン」)や川崎市作成『川崎市臨海部エコタウンの実現に向けて—川崎市環境調和型まちづくり基本構想』(パンフレット)で取り上げている,大企業が自ら事業主体として社有地を利用し,計画している環境産業や環境事業という名の廃棄物処理事業の主なものである。

- 1つは,NKKが京浜製鉄所内に予定している「使用済み家電リサイクル施設」である。
- 2つは,NKKが京浜製鉄所内に予定している「廃プラスチックリサイクル施設」である。
- 3つは,NKKが京浜製鉄所内に予定している「焼却灰の溶融スラグ化によるマテリアルリサイクル」施設である。
- 4つは,太平洋セメントが川崎事業所内に予定している「飛灰セメント原料化によるマテリアルリサイクル」施設である。
- 5つは,第1セメントが川崎事業所内で計画している「エコセメント製造」施設である。
- 6つは,「高温ガス化直接溶融炉によるケミカルリサイクル」施設である。
- 7つは,NKKが京浜事業所内に予定している「廃プラスチック製コンクリート型枠用パネ

ル製造施設整備事業」施設である。

8つは、昭和電工が社有地内で計画している「廃プラスチックアンモニア原料化施設」である。

9つは、(株)ペットリバース(日石三菱)が社有地で計画している「ペットtoペットリサイクル施設」である。

このほか「焼却熱利用発電システム・研究開発・リサイクル施設」として焼却熱利用発電システム、特別管理産業廃棄物や感染性医療廃棄物を焼却する施設、焼却灰溶融炉、固形燃料化施設など廃棄物処理施設の建設を臨海部で計画している。「エコタウン事業」の展開次第では川崎市の臨海部が鉄鋼や石油化学やセメントなどの重厚長大型・素材供給型の生産拠点から廃棄物処理事業の集積地に変容する可能性もある。

川崎市が「エコタウン事業」において補助金つきで計画している事業は、リサイクル施設や廃棄物処理施設の建設である。事業を計画している経営主体はNKKや太平洋セメントなど臨海部に広大な遊休社有地を抱える大企業である。これらの企業は遊休資産を有効に活用する必要に迫られている。その活用策がリサイクル事業や廃棄物処理事業への参入であった。企業が抱えるこうした要請を来るべき「環境の世紀」への期待に密かに結びつけ、あたかも時代の要請を先取りする形で創設したのが「エコタウン事業」であった。もちろん、NKKや昭和電工や太平洋セメントなどが計画しているリサイクル施設や廃棄物処理施設の建設に対しては、通産省(リサイクル関係施設)や厚生省(廃棄物処理施設)が補助金を交付している。くわえて川崎市は「エコタウン事業」にもとづく廃棄物処理施設等の建設に対して、独自の助成制度を創設するなど分厚い支援体制を敷いている。これにより、NKKは「廃プラスチック高炉原料化事業」で国の補助金14.6億円、市の助成金1,372万円、「廃プラスチック制コンクリート型枠パネル製造事業」で国の補助金13億円、市の助成金1,300万円、昭和電工は「廃プラスチックガス化溶融アンモニア原料化事業」で国の補助金37億円、市の助成金3,700万円、ペットリバース(日石三菱)は「ペットtoペット(循環リサイクル事業)」で国の補助金40億円、市の助成金4,000万円を受け取っている。判明しているだけで、105億6500万円(事業費の5割補助)の税金を大企業に投入している。

川崎市の「エコタウン事業」(「川崎エコタウン」)の中核事業の1つは川崎「ゼロ・エミッション工業団地」の建設である。建設の手法は「国の特殊法人である環境事業団の制度を活用し、協調事業で整備」する方式である。臨海部に77,464平方メートルの土地を確保し(企業専用用地53,855平方メートル、共通緑地13,995平方メートル、道路等9,614平方メートル)、1999年には中小企業12社(金属加工業、製紙業、メッキ業等)で「川崎ゼロ・エミッション工業団地協同組合」を設立している。2000年には造成工事に着手している。「川崎ゼロ・エミッション工業団地」計画が予定通り進捗しているのか、進出を期待した企業が予定通り要請に答えているのか、環境産業や環境事業を新たに起こし、企業を誘致し、進出を促し、臨海部の衰退した産業力や経済力を復興させることができるのか、地域再生が可能かどうか、現に川崎市が「エ

コタウン事業」の地域承認を受け、事業に着手して約10年、この間にどの程度の実績を上げてきたのか、改めて検討・検証する必要がある。

## （2）北九州市の「エコタウン事業」

北九州市は市内若松区北部の埋め立て地、いわゆる「響灘地区」（約2,000ha）で「エコタウン事業」を予定している。面積は川崎市（2,800ha）に及ばないが、計画が組織的・体系的で、練り上げられているという点では、北九州市の「エコタウン事業」の方が優れている。事業の規模も大規模で、かつ本格的である。それにしても川崎市と北九州市の「エコタウン事業」には、以下に示すように共通点が多い。

1つは、戦前以来、地域経済に君臨してきた大企業（日本鋼管や新日鉄八幡製鉄所）などが臨海部の主力事業所を撤退するか、事業所の規模を大幅に縮少し、この影響で臨海部に保有する広大な社有地が遊休化・空地化している。企業は土地資産を有効利用する必要に迫られていたことである。

2つは、地域経済の基軸であった日本鋼管（現NKK）や新日鉄八幡製鉄所などの実質的な撤退等に原因して地域の経済力・産業力が急速に低下し、経済的な地盤沈下が決定的になった。この影響で川崎市や北九州市では固定資産税や法人・個人住民税等の市税が大幅に落ち込み、歳入減という打撃を受けている。これに伴って歳入規模に影響が出ており、行財政運営が困難化している点である。

3つは、したがって、個別企業や、地域の産業界・経済界にとって、さらに川崎市や北九州市にとって、撤退後等の広大な遊休地を効果的に利用し、地域経済の再生、地域の再生、行財政の再建が不可避であったことである。

4つは、川崎市や北九州市は戦前以来、大気汚染や海洋汚濁など産業公害が深刻な都市、いわゆる公害都市としても有名である。「八幡の公害」や「川崎ぜん息」として知られている。周知のように、大気汚染などは臨海部の新日鉄やNKKなど鉄鋼等の事業所が汚染源であるといわれ、戦前以来、環境汚染に対しては臨海部の住民等によって苦しい闘いが行われ、戦後、公害反対運動として表面化・公然化している。戦後に関していえば、企業もまた公害と向き合う必要に迫られ、公害対策の技術やノウハウの開発に努力し、成果をあげている。その意味では川崎市や北九州市には公害対策・環境対策のノウハウや技術が蓄積されている。

来るべき「環境の世紀」を意識し、「環境の世紀」に期待される課題を先取りし、地域経済の再生や地域再生のコンセプトとして環境産業や環境事業の導入や集積に、ある意味飛びつく必要があったということである。もちろん、川崎市や北九州市に共通する以上の4点は、程度の差はあるが、「エコタウン事業」の地域承認を受けた大牟田市、飯田市、水俣市、鶯沢町、直島町など企業都市・企業城下町に共通している。

ところで、北九州市が通産省主導の「エコタウン事業」に早い段階で名乗りを上げた背景や経緯、「エコタウン事業」で目指している点や事業の全体像については、この事業の最大の推進



者であった末吉興一（北九州市長）の著書『北九州エコタウン・ゼロエミッションへの挑戦—環境保全と産業振興』（国連大学ゼロエミッションフォーラムブックレット，海象社，2002年）で簡潔に説明している。末吉は、北九州市がなぜ「エコタウン事業」に名乗りを上げたかなどについて、以下のように説明している<sup>(注18)</sup>。

1つは、「エコタウン事業を展開しているのは、市の北西部，響灘に面した若松区の広大な埋立地です。ここはもともと，門司区と隣の下関市との間の関門航路や港湾の浚渫土砂，本市の洞海湾周辺に集まる工場群から排出されるスラグ（鉱滓）などの廃棄物を埋め立てて工業用地をつくり，将来的には市街地の工場の移転や，新たな企業誘致のために，長期的に造成してきた場所です。しかし，社会状況の変化によって，本市の基幹産業である重厚長大産業の構造転換がせまられ，この広大な埋立地の活用計画を考え直す必要」があった。

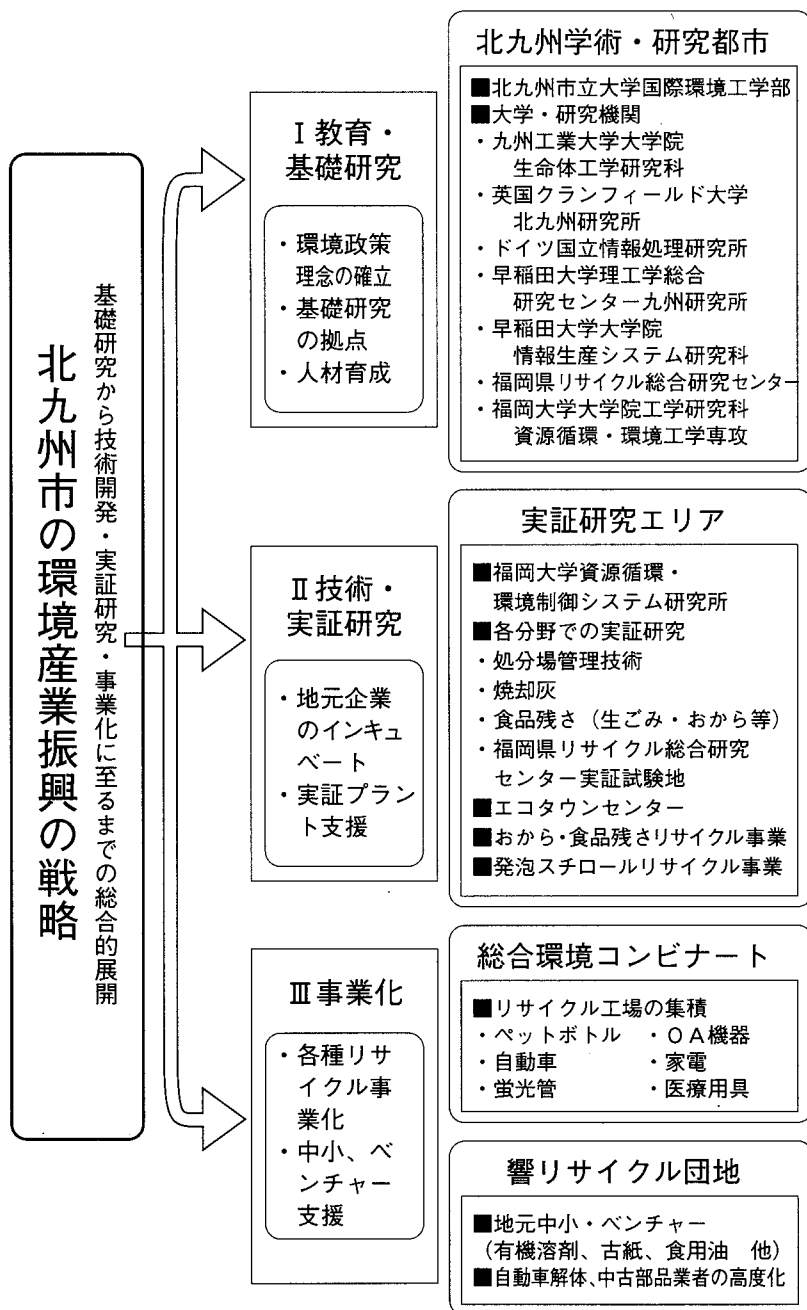
2つは、「北九州市が四大工業地帯の1つとして，日本の高度経済成長を支えたころ，林立する工場の煙突から立ち上がる煙は，反映の象徴として校歌や旧八幡市歌にうたわれたものです。しかし，日本で初めて『スモッグ警報』が出されるほど大気は汚染され，また，工場に囲まれた洞海湾は生活排水と工場排水によって，魚はおろか大腸菌さえすめない『死の海』と呼ばれるほどでした。こうした公害を克服するための取り組みが，本市の環境政策の始まりと言えるでしょう。『青空が欲しい』をスローガンに掲げ，公害対策に立ち上がったのは，地元婦人会の女性たちでした。そして，彼女たちの熱い思いが行政や企業を動かし，産学官民がスクラムを組んで，20年の歳月と約8,000万円を費やし，公害を克服してきました。じつは，この時代に築かれた産学官民のネットワークが，現在まで脈々と続いており，循環型社会の実現に向けた北九州市のさまざまな取り組みを推進する大きな力になっている」こと，いわゆる環境対策の蓄積である。

3つは，「公害克服の過程で得たもう1つの貴重な財産は，エネルギー効率や生産効率を高めながら環境への負荷を減らす『クリーンプロダクション』と呼ばれる一連の生産技術です。80年代に入ると，本市は，この技術を公害に悩む開発途上の国々に活かそうと，国際的な技術協力を積極的に行うようになります。1980年に（株）北九州国際研修協会（現，北九州国際技術協力協会＝K I T A）が設立され，200以上の地元企業，大学，そして多くの技術者の力を借りながら，これまでに143か国，3,000人以上の海外技術者を研修生として迎え，地元の企業や研究機関をフィールドに研修を行なって」きた公害克服の実績，公害対策の「ノウハウ」や技術を国際協力で積極的に活かしてきたという自負である。いわゆる「本市には公害克服過程で培った技術や人材，産学官民のネットワークがある，こうした財産を活かした新たな産業を興すことができないか」「動脈産業で育った北九州市であれば，静脈産業も興せるのではないか」ということから，「静脈産業」（「環境産業」）の振興という具体的な目標ができたことである。

ところで，北九州市の「エコタウン事業」は，図3に示すように，3つの柱からなっている。

1つは，教育・基礎研究分野・エリアで，「基礎的な研究・人材養成」である。

図3 北九州市の「エコタウン事業」—環境産業振興の戦略



出所：末吉興一著『北九州エコタウン・ゼロエミッションへの挑戦—環境保全と産業振興』

2つは、技術・実証研究分野・エリアで、「実証研究エリア」である。

3つは、事業化の分野・エリアで、地元の中小企業やベンチャー企業を対象とした「総合環

境コンビナート」や「響リサイクル団地」の建設と進出企業に対する支援である。

以上の3つの戦略を環境・リサイクル分野の新技術を実証的に研究する「実証研究エリア」、環境・リサイクル関連産業を事業として展開する「総合環境コンビナート」、地元の中小企業やベンチャー企業を対象とする「響リサイクル団地」の建設と進出企業に対する支援として捉える向きもあるが<sup>(注19)</sup>、「エコタウン事業」が基本的に以上の3本からなることは自明である。

このことは「第2期北九州エコタウン事業計画」策定に際して「北九州エコタウンプラン」や「実施計画」の総括を通じて「第1期エコタウン事業」を評価する場合の評価項目にも示されている。そこでは「実証研究エリア」は「地元大学や民間が中心となって行う環境関連技術の開発や事業化に先立つ開発技術の実証を推進するものとして、約16haの用地に展開する事業であり、加えてエコタウン全体の環境管理、情報管理、環境学習の場の提供、交流活動や研究活動の支援などの機能を整備する」事業として捉えられ、「総合環境コンビナート」は「資源リサイクル産業群とコンビナート内のゼロエミッション化を担う複合中核施設で構成する環境産業拠点として、約20haの用地に計画された事業」として説明されている。これに対して「響リサイクル団地」は「地元中小・ベンチャー企業の環境分野への進出を支援するものとして、約6haの用地に展開する事業であり、土地賃貸型のリサイクルゾーンとして計画された」事業として説明されている。第1期事業として設定した目標の進捗や実績については、「複合の中核施設の整備など一部を除けば、計画に掲げたほとんどの事業が当初目標の2005年を待たずに実現されようとしており、産学官関係者の熱意と努力により事業全体としては順調に推移している」として目標達成度に大いに満足している<sup>(注20)</sup>。

北九州市が「エコタウン事業」に何を期待しているのか。これまでの事業の進捗状況に満足していることは、前出の「第2期北九州エコタウン事業計画」(2002年)が「第1期計画」を引き継ぐとした基本的な考え方や、とくに以下に掲げる将来(目標年次2010年)の都市像に示されている。目指す都市像は、1つは、「リサイクル産業をはじめとする環境産業が集積する都市」であり、2つは、「資源循環に関する様々な研究開発・人材育成機能が集積する都市」、3つは、「市内企業が環境技術・ビジネスを国際的に展開する都市」、4つは、「国際的な資源循環を視野に入れた静脈物流拠点都市」、5つは、「都市における資源循環システムのあり方を提示するアジアのモデル都市」である。究極的には「アジアにおける『国際資源循環・環境産業拠点』都市」を目指して「エコタウン事業」を計画・展開している。「全国的に都市再生が課題になる中、環境負荷が低減される都市構造、都市施設の整備が重要度を増している。こうした中、北九州市では全国に先駆けて、廃棄物・環境保全対策と産業振興政策を統合した総合的な地域政策である『エコタウン事業』に取り組み、いわゆる環境産業を自立した地域産業とすべく育成し、新たな雇用の創出を試みてきた。この結果、『資源循環都市』『ごみゼロ型都市』のモデルとして、西日本における資源循環型拠点都市としての地位を固めつつある。一方、全国におけるエコタウン地域は当初の4地域から16地域に急増していることに加え、東京など大都市圏におけるスーパーエコタウン構想が国の施策として登場するなど、今後、地域間競争が激

化することが予想される。そこで、北九州市としては、エコタウン地区におけるこれまでの取り組みをさらに広げつつ（水平的展開）、新たな戦略のもとに資源循環に関わる新たな産業や技術の集積を図る（垂直的展開）ことにより、アジアにおける『国際資源循環・環境産業拠点』都市を目指す」と、「エコタウン事業」の最終的な戦略目標を示している<sup>(注21)</sup>。

### （3）香川県直島町の「エコタウン事業」

瀬戸内海に浮かぶ直島は戦前以来、三菱財閥の租界として知られ（1917年に進出）、三菱製錬所（現在の三菱マテリアル）が島全体を支配してきた。直島町が「エコタウン事業」の地域承認を受けたのは2002年3月である（全国15番目）。企業が地域経済や行財政に大きな、あるいは決定的な影響力を有する自治体、いわゆる企業都市・企業城下町が「エコタウン事業」に名乗りを上げる場合は、北九州市、大牟田市、水俣市、宮城県鶯沢町など珍しいことではない。ただし、直島町の場合、「エコタウン事業」の地域承認を受けるにいたる経緯は他の自治体の場合と明らかに違っている。経済産業省は直島町を承認するにあたって、「直島のエコタウンプランで特に注目されるのは、大量の産業廃棄物の不法投棄で埋め尽くされた同じ瀬戸内海の豊島の廃棄物を三菱マテリアル直島製錬所内に建設する熔融プラントが受け入れ、中間処理としている点。計画では、この豊島の産廃中間処理業に加え、熔融飛灰から塩素を分離して再資源化する施設やシュレッターダストから取れる有価金属を濃縮して取り出す最先端のリサイクル施設を整備し、先進的なリサイクル産業の展開を計画している」こと、いわゆる産廃問題としての「豊島問題」に言及している<sup>(注22)</sup>。直島町の「エコタウン事業」が隣接の豊島（土庄町）で表面化し、深刻化し、紛争に発展した産廃不法投棄問題、いわゆる「豊島問題」が無視できない旨を認めている。

公害等調整委員会が提示し、住民と香川県が受け入れることで解決に向けて展望を拓いた「調停案」、受諾された「最終合意」（2000年5月）は、以下の内容を骨子にしている。

1つは、豊島の不法産廃を島外に搬送・撤去する。

2つは、不法産廃の全量を隣の直島に搬送し、香川県が建設する「豊島廃棄物等中間処理施設」で約10年かけて処理する。熔融飛灰については、三菱マテリアルが熔融飛灰再資源化施設等で受け入れ、金属類等の有価リサイクルを行う。

3つは、豊島の不法産廃の処理に伴う事業費については、香川県が責任をもって拠出する（ただし、排出事業者に対して一定の負担を要請する）。

「豊島問題」を解決するための「最終合意」を受けて、直島町は香川県と協議し、「エコタウン事業」の地域承認に名乗りを上げているが、承認を受けたのは直島町の「エコタウン事業」である。その事業計画の全容を示すのが、直島町が2002年に作成した『エコアイランドなおしまプランー自然、文化、環境の調和したまちづくり』（以下、『なおしまプラン』という）である。

三菱が1917年に直島に製錬所を建設し、進出して以来、直島町は三菱（現在は三菱マテリア

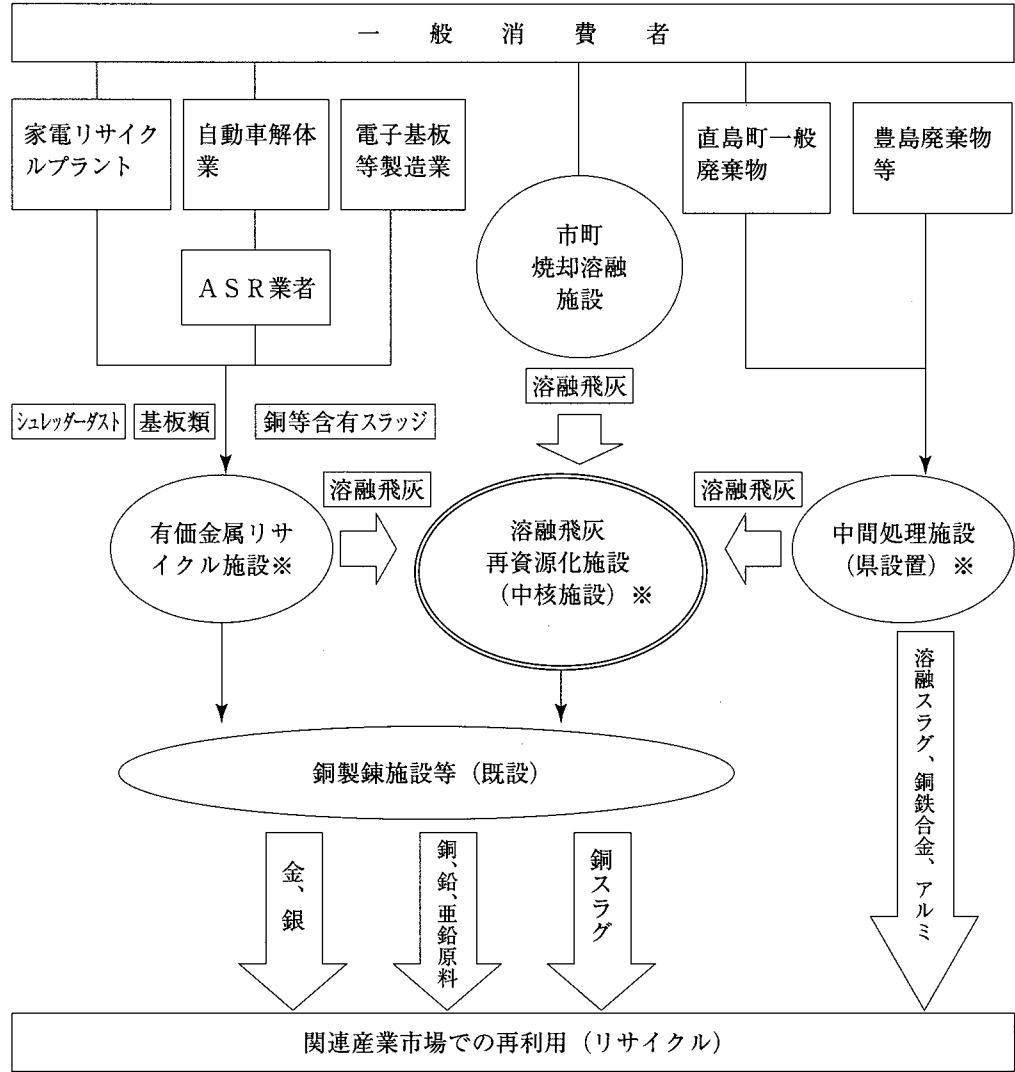
ル)の企業城下町である。その直島町が「エコタウン事業」に名乗りを上げた事情・経緯は、前述の通りである。隣の豊島の不法産廃の問題、いわゆる「豊島問題」を解決するため取り交わした「最終合意」を履行するため、香川県は戦前来、「公害の島」のイメージの強い三菱マテリアルの企業城下町に豊島の産廃を持ち込み、三菱マテリアルが最終的に引き受ける方針を選択している。県はこの方針を三菱マテリアルと直島町に要請し、直島町等が提案・要請を受け入れ、このスキームを最終的に決定している。香川県の要請を受け入れた直島町側には、以下のような事情があった。

「島の北部に大正6年に創設された三菱製錬所を中心とした島として、さらには、近年においては東洋一の金製錬工場を有し、金・銀・銅などの金属を生産する島としても発展を続けてきた。このように、直島町は、素晴らしい自然と文化と産業の調和した町と言える。しかしながら、最近の厳しい経済状況の中で精錬所とその関連企業の合理化の影響を受け、新たな企業進出もなかったことから、主として若年層を中心に人口減少に歯止めがかからない状態が続いており、新たな産業の創出、新たな雇用創出が課題となっている。このような課題を克服し、21世紀において、島の活力と発展を維持していくため、島の特色である自然や文化と調和した産業として観光産業の育成を直島町の新しいまちづくりの根幹として位置付け、環境と調和したまちづくりと先進的な環境産業を展開することにより、循環型社会形成のモデル地域となることを目指し、エコアイランドなおしまプランを策定する」必要である<sup>(注23)</sup>。三菱製錬所や関連企業の雇用力の低下が地域経済や行財政力の衰退や低下に顕著に現れてきている。直島町としては、新たな産業を起こし、地域振興を検討する必要に迫られていた。

問題は何が新たな産業であるかである。環境産業であることは理解できるが、直島町の場合、環境産業はそのものズバリ、香川県と三菱マテリアルが豊島の不法産廃を処理するための中間処理施設であり、熔融飛灰等を処理するリサイクル施設および関連施設であった。しかも、直島町の場合、三菱マテリアルの処理能力は当面、豊島の産廃処理で一杯であるが、豊島の産廃処理を終えた後は、県内外とくに大阪圏の産廃や一般廃棄物を積極的に受け入れ、廃棄物処理事業やリサイクル事業を長期にわたって展開する計画である。そのじつ、その含みで、香川県の要請を受け入れている。

直島町はこうした構想に発展する考え方を「エコタウンプラン」作成の前提として取りまとめた「調査資料集」において、すでに基本構想として示している。「新しい産業システムの構築」として、「直島製錬所は都市から排出される廃棄物を再び経済的に価値ある物質に転換する技術をもっている。いいかえれば、都市は都市鉱山ともいふべき存在で、直島製錬所はそこから有価金属、セメント原料、石こう、硫酸などといった産業資源をつくりだす工場であり、この製品はまた全国の製造工程に送られる。直島製錬所は、生産→消費→廃棄という一方向ではなく、循環の閉じたループを形成し、廃棄物の埋立という最終処分をなくし廃棄物を資源として利用しつくす中心の装置である」旨の構想を示している。その一方、「ゼロエミッションの実践」として、「豊島廃棄物等は、三菱マテリアル(株)直島製錬所の敷地で香川県が設置す

図4 エコアイランドなおしまハード事業（循環資源回収事業）の概念図



※環境教育・環境学習施設として利用する施設

出所：直島町『エコアイランドなおしまプランー自然，文化，環境の調和したまちづくり』

る先進的な焼却・溶融施設で処理および資源化される。その際、直島町の一般廃棄物の可燃ごみも同時に投入され、燃焼熱は熱回収され、副成物のスラグや金属もコンクリート用細骨材などに使用される」旨の構想を示している<sup>(注24)</sup>。

この構想は「エコアイランドなおしまプラン」(案)を経て「エコアイランドなおしまプランー自然、文化、環境の調和したまちづくり」、いわゆる「なおしまプラン」に結実している。2002年の「エコタウン事業」の地域承認に結びついている。事業は「製錬施設を活用するリサイクル事業」(ハード事業)と「環境調和型まちづくり推進事業」(ソフト事業)の2本建てで、基軸は前者の「ハード事業」である。

「なおしまプラン」は「ハード事業」の目的について、「エコアイランドなおしまハード事業(循環資源回収事業)は、直島町に蓄積された製錬施設の技術、人材等の既存産業基盤を活用し、これまで再資源化が困難であり、最終処分されていた廃棄物等を都市鉱山と位置づけ、これらから社会に有用な資源を回収するとともに、ゼロエミッションを目指し、広域的な循環型社会システムの構築に貢献」することにある旨の考え方を示している。事業を実現するための施設整備については、「直島町にある製錬施設は、鉄鉱石から金属を分離・回収する技術に優れた施設であり、この施設を活用すれば、現在埋立処分されている溶融飛灰などの廃棄物から有価金属を回収でき、最終処分量を削減することができる。しかし、廃棄物は鉄鉱石よりも品位が低く、そのままでは製錬原料化するための新たな施設を整備することとし、製錬施設等と組み合わせ、廃棄物の収集から金属回収までを一貫して行うリサイクルシステムを構築し、新たに環境産業を展開する。有価金属リサイクル施設は、廃棄された家電や自動車のシュレッダーダスト等を広域的に集め、溶融処理により有価金属を濃縮し、併せて大規模な熱回収・発電を行う施設である。また排出される溶融飛灰も溶融飛灰再資源化施設において製錬原料化しリサイクルする」として、新たに民間施設として「溶融飛灰再資源化施設」(三菱マテリアル、整備費約8億円、うち4億円は国や県の補助金を予定)と「有価金属リサイクル施設」(三菱マテリアル、整備費約50億円、うち補助対象経費約40億円のうち1/3についてはエネルギー・産業技術総合開発機構の補助金を予定している)の建設を予定している。

さらに「県が既存産業基盤の中に整備する中間処理施設については、豊島廃棄物等と直島町の一般廃棄物を無害化処理するもので、副成物の溶融飛灰は製錬原料化され、溶融スラグは公共工事に使用するコンクリート骨材等として再利用する」ために、香川県は関連施設として三菱マテリアル工場内に「豊島廃棄物等中間処理施設」(香川県、表面溶融炉100t/日/2基、焼却炉1t/時間/1基、整備費144億9,000万円、環境省「廃棄物処理施設整備費(廃棄物再生利用施設)国庫補助金の活用を予定している)を建設するとしている。なお、「溶融飛灰再資源化施設」や「有価金属リサイクル施設」や「豊島廃棄物等中間処理施設」については、一般に公開し、環境教育や環境学習としても利用するとしている<sup>(注25)</sup>。

もちろん、直島町が「ソフト事業」を重視していないわけではない。「環境調和型まちづくり推進事業」(「ソフト事業」)として、①「普及啓発・情報提供事業」、②「ごみ減量化・リサイ

クルの推進」, ③「環境教育・環境学習のフィールドづくり・施設づくり」, ④「エコツアーの誘致」, ⑤「エコネットワークの形成」にくわえて, 「緑化の推進」や「地球環境にやさしいエネルギーの導入」などをあげている。直島町の「エコタウン事業」は豊島の不法産廃の処理に始まり, 県内外の産業廃棄物や一般廃棄物, 島外から持ち込まれる廃棄物の処理事業に軸足を置いている。直島町が香川県の要請を受け入れ, さらに提携して「エコタウン事業」に名乗りを上げるにいたったのは, 前述のように, 通産省が厚生省の協力を得て連携事業として「エコタウン事業」を創設した直後に最終段階に入った「公害調停」, その後の「最終合意」を履行するための, 苦肉の策としての政治決断であった。豊島の住民が「最終合意」を受け入れるに際して, 最後まで譲らなかったのは, 香川県知事が「作為」と「不作為」を通じて「豊島問題」の醸成と深刻化に県政が関わってきた責任を認め, 住民に対して陳謝することと, 不法に投棄された産業廃棄物の全量を島外に撤去することであった。

香川県はこの条件を全面的に受け入れ, 「最終合意」が実現するが, 産廃全体の島外撤去の条件を満たすためには, 不法産廃を受け入れる先を探すことが重要であった。そして受け入れ先として選ばれたのが隣の直島であった。直島に搬送し, 島内の三菱マテリアルが事業として計画している「循環資源回収事業」に処理を最終的に委ねる選択をしている。したがって, 少なくとも豊島の不法産廃に関しては, 香川県が不法産廃（シュレッターダスト, 汚泥, 鉍滓, 汚染土壌等）を直島の三菱マテリアル内に建設する「豊島廃棄物等中間処理施設」（正式名称は「香川県直島環境センター中間処理施設」）で, まず中間処理を行う。全量を処理するまでの約10年間, 熔融処理に伴って発生する飛灰等について, 三菱マテリアル直島製錬所内の「有価金属リサイクル施設」や「熔融飛灰再資源化施設」で有価金属を回収する。スラグについてはコンクリート用骨材等の土木材料として再利用の途を探るという計画である。

ちなみに, 豊島の不法産廃は計画では10年余で処理を終了する予定である。では, 豊島の産廃を処理し終えた場合, その時点で事業自体は終了するのか。直島町の「エコタウン事業」は役割を終えるのか。香川県の「直島環境センター中間処理施設」や三菱マテリアルの「循環資源回収事業」は役割を終えるのか。豊島の撤去された不法産廃の処理を前提に始まった「香川県直島環境センター中間処理施設」や「循環資源回収事業」は, 「エコアイランドなおしまプラン」を見る限り, 豊島の不法産廃が島内から完全に撤去され, 処理終了後も直島の施設稼働はストップしないことになっている。廃棄物処理事業や循環資源回収事業は新たな段階に入ることになっている。

豊島の不法産廃を処理し終えた後, 香川県は県の「直島環境センター中間処理施設」で県内外の産業廃棄物や一般廃棄物を受け入れ, 処理事業を続行する方針を示しているし, 三菱マテリアルも豊島の不法産廃を中間処理した後に発生する飛灰等から有価金属を回収する事業を終了した後, 「エコタウン事業」が環境産業や環境事業と位置づける「循環資源回収事業」を継続する。このロジックを正当化・合理化しているのが1991年制定の「リサイクル法」であり, 1995年制定の「容器包装リサイクル法」や1998年制定の「家電リサイクル法」, 2000年制定の



「食品リサイクル法」や「建設リサイクル法」、2002年制定の「自動車リサイクル法」である。これらリサイクル関連法が「廃棄物の適正処理」原則に代わる視点として導入した「リサイクルの推進」である。

「エコアイランドなおしまプラン」は全国で発生する大量かつ多様な廃棄物を「都市鉱山」として捉え、位置づけている。この「都市鉱山」を「これからの社会に有用な資源」として「回収するとともに、ゼロエミッションを目指し、広域的な循環型社会システムの構築に貢献」と捉え、廃棄物・「都市鉱山」の再資源化(有価金属等)を口実に香川県(「香川県直島環境センター中間処理施設」)や三菱マテリアル(「有価金属リサイクル施設」「溶融飛灰再資源化施設」)は県内外から持ち込まれる廃棄物(一般廃棄物や産業廃棄物)を積極的に受け入れ、処理やリサイクルする方針を決定している。その意味では直島町は「エコタウン事業」の受け入れを通じて、「都市鉱山」という名の廃棄物を受け入れる島、「循環資源社会」の実験場化の途を選択したことになる。

(本稿は平成17年度「立正大学石橋湛山記念基金」より研究助成を得て行われた研究成果の一部である。)

(注)

- 1 この点については近刊予定の拙著『ごみ社会学研究講義』(自治体研究社)で詳論しており、参照されたい。
- 2 植田和弘・喜多川進監修『循環型社会ハンドブッカー日本の現状と課題』(有斐閣、2001年) 295頁。
- 3 廃棄物学会編『新版ごみ読本』(中央法規、2003年) 233頁。
- 4 通産省環境調和産業推進室「ゼロ・エミッション構想推進のための『エコタウン事業』について」を参照されたい。
- 5 清水孝行著『ゼロエミッション工場』(日刊工業新聞、2003年) 3頁。
- 6 植田・喜多川監修『循環型社会ハンドブッカー日本の現状と課題』(有斐閣) 292頁。
- 7 吉村元男著『地域発・ゼロエミッションー廃棄物ゼロの循環型まちづくり』(学芸出版社、2000年) 3頁。
- 8 清水孝行著『ゼロエミッション工場』(日刊工業新聞、2003年) 1～2頁。
- 9 植田・喜多川監修『循環型社会ハンドブッカー日本の現状と課題』(有斐閣) 292～293頁。
- 10 通産省策定「ゼロ・エミッション構想推進のための『エコタウン事業』について」を参照されたい。
- 11 こうした考え方を筆者は近刊予定の『ごみ社会学研究講義』(自治体研究社)で改めて言及しているが、拙稿「ごみ問題の現状とごみ行政の政策課題ー環境政策としての『循環型社会』形成」(『人間の福祉』立正大学社会福祉学部、第15号・第16号、2004年)でも検討している。
- 12 この点については拙稿「ごみ問題の現状とごみ行政の政策課題ー環境政策としての『循環型社会』形成(2)」(『人間の福祉』立正大学社会福祉学部、第16号、2004年)で詳しく検討している。
- 13 宮内武雄著「環境・産業の複合政策ーゼロ・エミッション／エコタウン事業」(川崎市総合企画局都市政策部編『政策情報かわさき』第11号、2001年) 33頁。
- 14 川崎市『川崎臨海部エコタウンの実現に向けてー川崎市環境調和型まちづくり基本構想』(1998年) 5頁、37頁。

- 15 川崎市，前出書，40頁。
- 16 川崎市，前出書，43～45頁。
- 17 川崎市，前出書，50～63頁。
- 18 末吉興一著『北九州エコタウン・ゼロエミッションへの挑戦—環境保全と産業振興』（国連大学ゼロエミッションフォーラムブックレット，海象社，2002年）6～15頁。
- 19 北九州市の「エコタウン事業」を所管する北九州市環境局環境産業政策課・有田秀昭著「産官学の強力な連携で公害の街から，環境先進都市への転換を図る」（『月刊廃棄物』2001年10月号，日報）でこうした認識を示している。
- 20 北九州市作成「北九州エコタウン事業第2期計画」（2002年）1～2頁。
- 21 北九州市作成，前掲資料，8頁。
- 22 経済産業省は直島町の「エコタウン事業」の承認に当たって，ホームページで発信している。
- 23 香川県・直島町作成『エコアイランドなおしまプラン—自然，文化，環境の調和したまちづくり』（2002年）1頁。
- 24 直島町作成『エコタウンプラン策定調査資料』（2002年）11～12頁。
- 25 直島町作成『エコアイランドなおしまプラン』（2002年）13頁。